

Factores que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer  
empleos del sistema general de carrera administrativa

Monografía

Elaborada por:

Martha Nelly Bedoya Quintero

Especialización en Gestión Pública

Directora:

María Alejandra Ramírez Galvis

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – Ecjp

Medellín, julio de 2020

Factores que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer  
empleos del sistema general de carrera administrativa

Martha Nelly Bedoya Quintero

Monografía para optar el título de Especialista en Gestión Pública

Directora

María Alejandra Ramírez Galvis

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – Ecjp

Medellín, julio de 2020

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

Firma del presidente del Jurado

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

---

## **Resumen**

El desarrollo de los concursos de méritos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para proveer empleos del Sistema General de Carrera Administrativa, es un proceso de larga duración, debida a la acción de varios factores obstaculizantes que se presentan a lo largo de las diferentes etapas, desde la estructuración de la convocatoria, pasando por las fases de inscripciones, selección y contratación de la universidad operadora, conformación de listas de aspirantes admitidos, aplicación de pruebas, hasta la culminación del concurso, etapa representada por la superación del periodo de prueba laboral del aspirante seleccionado y su consecuente nombramiento en propiedad e inscripción en el registro de carrera administrativa.

En la presente monografía se hace un análisis del desarrollo del concurso de méritos, se identifican los factores obstaculizantes de mayor recurrencia, se reflexiona sobre las causas de su aparición y, con base en tal análisis, se proponen alternativas para reducir su probabilidad de aparición.

El estudio se fundamenta en la revisión de masas documentales, provenientes de la normatividad relacionada con los concursos de méritos, de las acciones de tutela interpuestas por los concursantes y de la información obtenida mediante comunicación personal con ex funcionarios de la Comisión Nacional del Servicio Civil y con personas que participan actualmente o han participado en los mencionados concursos.

### **Abstract**

The development of the merit contests carried out by the National Civil Service Commission, to provide jobs in the General Administrative Career System, is a long-term process, due to the action of various impeding factors that arise throughout the different stages, from the structuring of the call, through the enrollment, selection and contracting phases of the operating university, lists of admitted applicants, application of tests, to the culmination of the contest, stage represented by the passing of the labor trial period of the selected applicant and his subsequent appointment in property and registration in the administrative career register.

In the present monograph, an analysis of the development of the merit competition is made, the impeding factors of greater recurrence are identified, the causes of their occurrence are reflected on, and, based on such analysis, alternatives are proposed to reduce their probability of appearance.

The study is based on the review of documentary masses, coming from the regulations related to the merit contests, from the tutela actions filed by the contestants and from the information obtained through personal communication with former officials of the National Commission of Civil Service and with people who currently participate or have participated in the aforementioned contests.

## Tabla de contenido

Resumen	4
Introducción	9
Definición del problema	11
Planteamiento del problema	11
Justificación	13
Objetivo General	15
Objetivos específicos	15
Metodología	16
Diseño de la Investigación	17
Estado del Arte	18
1. Elementos básicos del acceso a los empleos del sistema general de carrera	29
2. Principales obstáculos que rodean la puesta en marcha de una convocatoria	32
2.1 Trámite de selección de las convocatorias.	32
2.2 Proyecto de convocatoria y dificultades para obtener los insumos	36
2.2.1 Manual actualizado de funciones y competencias	37
2.2.2 El problema del aseguramiento de la financiación del concurso	42
2.2.3 Falta de concertación con la entidad que requiere proveer los empleos	44
3. Selección y contratación de la universidad operadora. Posibles dificultades	47
3.1 Acreditación de universidades	48
3.2 Contratación de la universidad operadora	50

4. Etapa de inscripciones y cargue de documentos. Posibles problemas	52
5. Verificación de cumplimiento de requisitos mínimos y posibles dificultades	59
6. Aspectos críticos en torno a las pruebas del concurso	71
6.1 Pruebas de Competencias	72
6.2 Prueba de Valoración de Antecedentes	75
7. Exclusiones de las listas de elegibles. Situaciones conflictivas relevantes	81
8. Conclusiones y recomendaciones	86
Referencias	90

## **Índice de tablas y figuras**

Figura 1. Requisitos para el empleo 56875	61
Figura 2. Requisitos para el empleo 56872	62
Tabla 1. Áreas y Núcleos básicos de conocimiento.	65



## **Introducción**

Según información del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia- DAFP, hay en el país un total de 1.198.238 servidores públicos, de los cuales 1.175.859 son empleados públicos y 22.379 son trabajadores oficiales. La mayoría de los empleados públicos pertenecen a la Rama Ejecutiva y al Sector Educación y se estima que existen 170.670 empleos a la espera de ser provistos de manera definitiva. (DAFP 2018)

Las cifras así expuestas indican que el mayor empleador del país es el Estado. Muchas personas ven en el servicio público, la oportunidad para lograr una anhelada vinculación laboral, especialmente en los empleos de Carrera Administrativa, debido a su aceptable estabilidad y a la independencia de factores contaminantes representados en las prácticas politiqueras y clientelistas, tan recurrentes en el país.

El acceso a los empleos de Carrera Administrativa, está regulado por normas que rigen la realización de concursos de méritos, cuya finalidad es seleccionar los aspirantes que tengan mejores condiciones para ejercer idóneamente las funciones de los empleos. La realización de dichos concursos, es responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad estatal que, con fundamento en la Constitución y en la Ley, administra y vigila la Carrera Administrativa del Sistema General y de algunos sistemas especiales.

El concurso de méritos no sólo interesa a los aspirantes que compiten para ocupar los primeros lugares y así ganar el derecho a trabajar con el Estado, sino que también interesa a las entidades que esperan contar con nuevos servidores idóneos, que incorporen su talento para lograr el cumplimiento de los fines misionales. Igualmente, participantes y

entidades necesitan que el concurso tenga un desarrollo ágil y una pronta culminación que conduzca a la efectiva provisión de los empleos.

Sin embargo, la práctica registra una situación diferente al ideal esperado. El trámite de los concursos se alarga notoriamente en el tiempo y transcurren lapsos que llegan a superar los dos o tres años, generando así un trauma cuyo efecto redundará en perjuicio de todos los actores del concurso, incluido el Estado, pues el desarrollo de sus actividades para lograr el cumplimiento de sus fines y obligaciones, se soporta precisamente en el desempeño laboral de sus servidores y en la estabilidad que estos tengan en sus respectivos empleos.

En ese orden de ideas, la presente monografía se ocupa de identificar y analizar los principales factores que obstaculizan o frenan la marcha de los concursos y a partir de tal ejercicio, propone alternativas para tratar de reducir o evitar su aparición y consecuente efecto.

## **Definición del problema**

### **Planteamiento del Problema**

La multiplicidad y gran número de entidades estatales de los niveles nacional y territorial existentes en Colombia, representan para miles de colombianos una oportunidad de vinculación laboral, que se muestra real y tangible, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, abre una convocatoria a concurso para la provisión de empleos del Sistema General de Carrera Administrativa.

Ante dicho llamado, los aspirantes se inscriben y participan con la esperanza de lograr la vinculación laboral con el Estado. Las entidades, a su vez, tienen interés en contar con un nuevo recurso humano que aporte su talento y capacidades para el cumplimiento de los fines misionales. Unos y otros esperan que el proceso de selección se desarrolle en forma ágil y que culmine en un lapso razonablemente corto; sin embargo, la experiencia demuestra que el trámite del concurso se alarga significativamente en el tiempo, debido a circunstancias de diversa índole y causalidad, algunas posiblemente controlables, y otras matizadas por la aleatoriedad o la imprevisión.

Por ejemplo, la Convocatoria 436 de 2017, expedida para proveer empleos de carrera administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, fue puesta en marcha el 24 de julio de 2017 mediante Acuerdo 20171000000116 aprobado por la CNSC. A la fecha de octubre de 2019, es decir 27 meses más tarde, la CNSC tenía pendiente por publicar, 98 listas de elegibles de empleos de diferentes niveles y por resolver 1550 solicitudes de exclusión de aspirantes. La Convocatoria 433 de 2016, para proveer empleos del sistema general de Carrera Administrativa del ICBF, fue puesta en marcha mediante Acuerdo

20161000001376 del 5 de septiembre de 2016. A finales de septiembre de 2019, es decir tres (3) años más tarde, todavía estaban pendientes las decisiones definitivas y las consecuentes vinculaciones de varios aspirantes, como es el caso de los empleos 35421, 34183, 35421, 36272, entre otros. (CNSC 2019)

Los dos ejemplos expuestos, ilustran la existencia del problema representado en la excesiva tardanza para finalizar el proceso de concurso de méritos, para proveer los empleos del Sistema General de Carrera Administrativa.

En consecuencia, el problema así planteado corresponde a la pregunta:

¿Cuáles son los factores de mayor ocurrencia, que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer empleos del Sistema General de Carrera Administrativa?

## **Justificación**

Para el cumplimiento de sus fines esenciales, señalados en el Artículo 2 de la Constitución, el Estado necesita que sus entidades realicen una gestión pública de alta calidad, que sólo es posible lograrla si se cuenta con el aporte de un recurso humano de gran idoneidad y óptimas condiciones, que garantice la óptima ejecución y cumplimiento de las múltiples actividades y tareas que la misión y objetivos de cada entidad exige.

Para lograr la vinculación de dicho recurso al servicio público, es imperativa la observancia del principio del mérito, que sustenta y fundamenta la práctica de los concursos, para lo cual la Constitución y la Ley, han establecido unas reglas orientadas a seleccionar las personas que mejores condiciones tengan para el desempeño de los empleos.

Además del principio del mérito, los concursos se fundamentan en los principios de igualdad y oportunidad, desarrollando un proceso que idealmente debe cumplirse en un tiempo razonable, que concilie la necesidad de realizar una selección de alta calidad, con la premura que tienen aspirantes y entidades, de una debida y oportuna provisión de los empleos. Si el trámite del concurso se retarda u obstaculiza, se ocasiona un perjuicio, tanto al aspirante que tiene el derecho a trabajar sirviendo al país, como a la entidad que, al no contar oportunamente con servidores idóneos de carrera, tiene que acudir a la figura de la provisionalidad que, en muchos casos, está contaminada por artimañas politiqueras y clientelistas.

En dicho contexto, este estudio se justifica porque con la identificación de los principales factores que retardan u obstaculizan la marcha ágil de los concursos y con la sugerencia de alternativas de acción que reduzcan los retrasos, se están proporcionando elementos para

que, tanto aspirantes como entidades, logren el objetivo de una pronta y adecuada provisión de los empleos, con lo cual se están propiciando efectos tales como:

- Mejoramiento de la gestión pública de las entidades, al contar oportunamente con un talento humano de alta calidad.
- Reducción de la ansiedad y malestar emocional de los aspirantes sometidos a largos procesos de selección.
- Disminución de la carga laboral para los despachos judiciales, al reducirse el número de acciones de tutela y/o demandas interpuestas, con ocasión de conflictos presentados durante los concursos.
- Mejoramiento de la calidad de vida de los nuevos funcionarios y sus allegados, al obtener una pronta vinculación laboral al servicio del Estado.
- Mejoramiento de la imagen de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en términos de su eficacia y eficiencia.
- Reducción del efecto que las prácticas politiqueras y clientelistas ocasionan en el desempeño público, cuando éste es ejecutado por funcionarios que accedieron por razones de recomendaciones e influencias y no por méritos.

Como un aspecto adicional de la presente justificación, es de anotar que en el país no existen estudios que aborden en concreto la problemática planteada, por tanto, la monografía será un aporte que genere un campo de debate y análisis entre los estudiosos del tema, que inclusive puede ir más allá del ámbito del concurso, para abordar cuestiones de la Carrera Administrativa y del empleo público.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Identificar los factores más recurrentes que retardan u obstaculizan el trámite y desarrollo de los concursos de mérito, para la provisión de empleos del Sistema General de Carrera Administrativa.

### **Objetivos específicos**

Analizar los principales obstáculos que se presentan en el desarrollo del concurso, en relación con los pasos o etapas principales del mismo.

Identificar las situaciones problema de mayor relevancia, que acorde con las particularidades de cada fase, aumentan la probabilidad de generación de factores que retardan el desarrollo del concurso de méritos.

Visualizar algunas alternativas de acción, para reducir la probabilidad de aparición de los factores que obstaculizan el desarrollo del concurso.

## **Metodología**

Según el artículo 68 del reglamento académico de la UNAD, una monografía es “el desarrollo de una investigación con base en la revisión de masas documentales”. Con fundamento en tal concepto, el presente estudio es una monografía que se enmarca dentro del enfoque de investigación cualitativa, pues por medio de la recolección de información contenida en diversas fuentes escritas, o proporcionada verbal y personalmente por expertos o conocedores de algún aspecto de la temática, se identifican los principales factores obstaculizantes que retardan la marcha y desarrollo de los concursos de méritos que adelanta la CNSC.

La investigación cualitativa, según Blasco y Pérez (2007), “estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas”. En este orden de ideas, la presente monografía aborda el fenómeno de la realización de los concursos de méritos para la provisión de empleos del Sistema General de Carrera, tal como se ejecutan en el país, e interpreta y analiza los acontecimientos ocurridos y generados por los diferentes actores, con el fin de identificar los factores relevantes que obstaculizan el ágil desarrollo del concurso, reflexionar sobre la causalidad de los mismos y proponer posibles alternativas encaminadas a reducir su aparición, en pro de la agilidad y fluidez del proceso.



### **Diseño de la investigación**

Esta investigación es de tipo no experimental. Por su naturaleza, “consiste en observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural para después analizarlos” (Hernández, 2006). Lo dicho implica que, en este trabajo, no se manipulan ni controlan variables; es decir, no se hace experimento alguno para analizar o comprobar los efectos que la manipulación de variables independientes ocasiona sobre variables dependientes, ni se tiene grupo experimental y control, ni se hacen análisis factoriales, etcétera. En consecuencia, el proceso de investigación implicado en esta monografía es “inductivo, recurrente y analiza múltiples realidades subjetivas” (Hernández, 2006)

La presente monografía se desarrolla gracias a la información proveniente de múltiples fuentes, algunas textuales y otras verbales de comunicación directa. El método a seguir consiste en analizar el desarrollo del concurso de méritos para reconocer las características que lo rodean, identificar la normatividad vigente, conocer los pronunciamientos de los actores implicados y, con fundamento en dichos insumos, pensar en alternativas para reducir la aparición y efectos de los factores que retardan la marcha del proceso.

Las numerosas acciones de tutela interpuestas por los concursantes, a lo largo de más de 1353 procesos de selección adelantados por la CNSC, así como las demandas presentadas ante jueces y tribunales, conforman un amplio acervo jurisprudencial que contiene decisiones de variada índole. Dicha jurisprudencia, sumada a la producción de criterios y conceptos emitidos por la CNSC, configuran también una importante fuente de consulta en el presente estudio.

## **Estado del arte**

El tratamiento teórico o investigativo acerca del desarrollo de los concursos de méritos y concretamente a las razones por las cuales su trámite tiene una larga duración, es realmente escaso en el contexto del país. Podría decirse que el eje central en los estudios existentes es la Carrera Administrativa y que, en torno a ella, se hacen abordajes tangenciales sobre los mencionados concursos, pero vistos como un elemento incluido de nivel secundario y no como tema central de los estudios.

En ese orden de ideas, la revisión del estado del arte implica en primer lugar, hacer referencia a la evolución de la carrera administrativa, y luego derivar hacia lo existente sobre ejecución y desarrollo de concursos.

Una vergonzosa constante en la historia política del país, ha sido la corrupción que se extiende desde las esferas de poder, hacia todos los ámbitos y quehaceres de la vida nacional.

Infortunadamente, los empleos para servir al Estado han sido un gigantesco botín para derivar ganancias electorales, económicas y de poder, mediante la práctica alternada de sobornos y chantajes o una mezcla de ambos, que caracterizan un poderoso generador de corrupción denominado “clientelismo”. Las prácticas inveteradas de tales aberrantes abusos, generaron una sorpresiva reacción que tuvo su escenario cuando un grupo de pensadores, motivados por el ideal de propiciar un cambio sustancial para el país, lograron que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, elevara a rango constitucional algunas disposiciones que regularan el acceso al empleo público y que pusieran en real acción a una Comisión Nacional del Servicio Civil brillante por su intrascendencia. Fue así como se

logró que la Carta Política, incorporara los artículos 125 y 130, que son de una importancia máxima para el ingreso a los cargos de carrera.

Sin embargo, el camino hacia tal logro fue complejo. La mayoría de los historiadores reconocen que la iniciativa de consagrar al principio del mérito como máximo criterio para el acceso a los empleos públicos, surgió a principios del siglo XX, y que, como tal, debía ser incluido en el Acto legislativo 1 del 5 de agosto de 1936. Infortunadamente, las fuerzas políticas no permitieron que se les despojara de su valioso botín y el intento terminó fallido, pues el texto de la reforma ignoró completamente la propuesta.

Dos años más tarde, la iniciativa tuvo cierto eco al ser expedida la Ley 165 de 1938, que creó la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales, que prestaran servicios administrativos permanentes. Además, la ley les reconoció los derechos a no ser removidos sino mediante un procedimiento especial y a ser ascendidos según sus méritos y competencias. (DAFP Gestor Normativo)

Se ha dicho que el texto de la Ley 165, fue una copia bien intencionada de las leyes francesas sobre la materia, pero que el intento cayó en el árido terreno de un país con dirigentes que defendían a ultranza las prácticas clientelistas, para decidir desde el gobierno, quien ingresaba al servicio público y quien no, sin importar mérito o idoneidad alguna, razón por la cual el texto legal fue completamente ignorado e inaplicado.

En 1949, llegó al país una misión del Banco Mundial liderada por Lauchlin Currie, época en la que Colombia, “estaba fuera del mundo, debatiéndose entre las ruinas dejadas por el asesinato de Gaitán, los miles de muertos de la violencia clásica y la liviandad intelectual del discurso conservador que pretendía imponerse a sangre y fuego” (Salazar,

2002). Tres años más tarde, la misión publicó un informe sobre el bajo nivel de administración pública, el poco respeto por la ley y la existencia de 50.000 empleados públicos, de los cuales, sólo un número menor a 1500 pertenecían a la carrera administrativa, y sólo una ínfima fracción de esos 1500, había accedido al servicio público mediante concurso de méritos. (Vergara, 2011)

En fecha posterior a la realización del plebiscito de 1957, surgió nuevamente la idea de la prevalencia del principio del mérito para el acceso al empleo público. El fruto de tal iniciativa, se reflejó en la Reforma Administrativa plasmada en la Ley 19 de 1958, que creó el Departamento del Servicio Civil para que administrara la Carrera Administrativa y que estableció la siguiente prohibición:

“ARTÍCULO 13.- La comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, las jefaturas de personal y las comisiones de personal, no podrán hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la carrera administrativa o que pretendan ingresar a esta, ni tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la carrera”

Dos años más tarde, durante el mandato del presidente Alberto Lleras Camargo, fue expedido el Decreto 1732 de 1960, reglamentario de la Ley 19 de 1958, en cuyos artículos 42 a 49, se reguló lo atinente a los concursos de mérito, de lo cual es importante resaltar lo siguiente:

- a) la provisión de los empleos de carrera, se hará mediante selección por el sistema de concursos.

- b) los concursos consistirán en pruebas escritas y orales, conducentes a establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes.
- c) la admisión a los concursos será libre, sólo bajo condición de poseer los requisitos exigidos para el empleo.
- d) la información sobre los concursos, deberá ser dada a conocer a todos los aspirantes en forma oportuna.
- e) con los resultados de los concursos, se elaborarán las listas de elegibles, cuya vigencia se establecerá dentro de un mínimo de 12 meses y un máximo de 24.

Posteriormente, bajo el mandato del presidente Carlos Lleras Restrepo, fue expedido el Decreto Legislativo 2400 de 1968, que reguló “la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público”. La norma se ocupó de aspectos tales como: las condiciones de ingreso al empleo, las categorías de nombramientos en periodo de prueba, ordinario y provisional, y el régimen disciplinario para el empleado público.

A partir de las dos normas anteriormente citadas, el empleo de carrera administrativa y la carrera como tal, fortalecieron una atractiva imagen laboral, debido a la estabilidad y relativa seguridad, que rodeaban al hecho de pertenecer a la carrera, pues un funcionario no podía ser despedido, si no se cumplían ciertos requisitos relativamente exigentes.

Sin embargo, el amable panorama se oscureció con la aparición de dos hechos amenazantes, representados en los decretos 528 y 2132 de 1976, normas que fueron

expedidas durante el gobierno de Alfonso López Michelsen. El primero de esos decretos, suspendió las normas que otorgaban derechos, garantías y demás efectos positivos de la Carrera Administrativa. El segundo, dispuso que “los empleados públicos escalafonados en la Carrera Administrativa que participen en huelgas o reuniones tumultuarias o que entraben o que impidan la prestación del servicio, o que inciten a la participación de tales hechos, pueden ser suspendidos en sus empleos, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios”.

Las disposiciones así ordenadas, ocasionaron un gran impacto negativo sobre el desarrollo de la Carrera y los concursos de méritos, pues no sólo abrieron la compuerta para que los jefes de las entidades públicas retiraran del servicio a los empleados de carrera, sin atender a trámites ni requisitos, sino que también, despojaron de sus efectos a la carrera administrativa y prácticamente eliminaron la posibilidad de realizar los concursos.

Posteriormente, durante el mandato del presidente Belisario Betancur, el Decreto Legislativo 2400 de 1968 recuperó su vigencia y nuevamente la carrera administrativa cobró alguna importancia. Sin embargo, los concursos de méritos representaban un obstáculo difícil de superar para muchos empleados provisionales, lo cual condujo al intento de implantar unos criterios normativos, para lograr la inscripción extraordinaria en carrera, pero tal iniciativa no tuvo éxito.

Durante el gobierno del presidente Virgilio Barco, fue expedida la Ley 61 del 30 de diciembre de 1987, que se ocupó de definir cuáles serían los empleos de libre nombramiento y remoción, para así diferenciarlos de los empleos de carrera, e igualmente, el inciso segundo del Artículo 4, consagró la siguiente disposición para los concursos de

méritos: “La provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por nombramiento ordinario. La provisión de los empleos de carrera se hará previo concurso por nombramiento en período de prueba o por ascenso y por nombramiento provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por concurso, según lo dispongan los reglamentos y exclusivamente por necesidades del servicio.”

Ante tales alternativas dadas por la mencionada Ley, los jefes o directores de las entidades, asumieron el cuestionable criterio de que era mucho mejor hacer uso de los nombramientos provisionales y de libre nombramiento y remoción que efectuar la provisión por concurso. Con tal política, los concursos de méritos volvieron a ser relegados.

Posteriormente, en el año de 1991, se presenta un hito en la historia de la carrera administrativa y de los concursos de méritos. Un grupo de pensadores, motivados por el ideal de cambiar sustancialmente al país, lograron que la Asamblea Nacional Constituyente, elevara al rango constitucional las disposiciones que consolidaran la carrera y los concursos. Fruto de ese trabajo fue la aprobación de artículos como el 125, que dice: “Los empleos en los órganos y entidades de Estado, son de carrera...”, y el 130, que creó la Comisión Nacional del Servicio Civil como una entidad autónoma e independiente, destinada a la administración y vigilancia de la Carrera Administrativa.

A partir de tal suceso, la historia de la carrera administrativa registra numerosos hechos orientados a entorpecer el cumplimiento de las normas que la regulan. Si bien es cierto que el artículo 125 de la Carta, dispone que los funcionarios “cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, serán nombrados por

concurso público", también lo es que, "dicho mandato es casi inocuo, ante el crecido número de empleos que se conservan como de libre nombramiento y remoción, sumados a los de elección popular y los de período". (García Moreno, 2016).

La promoción de las normas de carrera a rango constitucional, ha dado lugar a numerosas fricciones entre dos bandos con intereses opuestos en torno al modo de acceder a los empleos. Un bando defiende el principio del mérito como elemento decisorio para el acceso a los cargos; el otro bando está en contra de los concursos de méritos y defiende el libre arbitrio del nominador, como único criterio para llamar al servicio a quien él determine.

A pesar de dicho enfrentamiento, se han expedido leyes como la 27 de 1992, que estableció las Comisiones Nacional y Seccionales del Servicio Civil y la 443 de 1998, que contiene una trascendente disposición que dice: "... el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa, se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo, no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política"

Sin desconocer los valiosos elementos contenidos en las dos anteriores normas referidas, podría afirmarse que el segundo hito histórico para la carrera administrativa y los concursos de méritos, lo configura la expedición de la Ley 909 de 2004, cuyo aporte al tema reviste una importancia de tal magnitud, que la convierte en el "estatuto" de la Carrera Administrativa.



El ex comisionado y ex presidente de la CNSC, José Acosta, expresó sobre el tema: “La ley 909 de 2004, acogió los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y estableció un sistema de administración de personal, orientado a garantizar la eficiencia de la administración pública y el acceso a la función pública, en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos. Igualmente, definió las condiciones para contar con un servicio civil de naturaleza profesional, desempeñado por personas con méritos detectados y evidenciados mediante procedimientos objetivos, imparciales, efectuados por órganos de selección especializados” (J. Acosta. Comunicación personal octubre 2019)

La puesta en marcha de lo ordenado por la Ley 909 de 2004, implicó la generación de un cuerpo normativo, que reglamentó diferentes tópicos de los concursos. Por ejemplo:

El Decreto 760 del 7 de marzo de 2005, definió el procedimiento para el desarrollo de los procesos de selección y otros temas conexos, cuyas disposiciones se resumen en los siguientes puntos:

- a) La CNSC celebrará contratos o convenios interadministrativos con universidades públicas o privadas o con instituciones universitarias o instituciones de educación superior, para que sean estas quienes elaboren, apliquen y califiquen las pruebas.
- b) Las universidades o instituciones que aspiren a ser operadoras del concurso, deberán estar previamente acreditadas por la CNSC, como idóneas para adelantar procesos de selección.
- c) Se reglamentó el trámite de las reclamaciones ante la CNSC, las Comisiones de Personal y las demás entidades reguladas por la Ley 909 de 2004.

- d) Se estableció el procedimiento para declarar desierto un concurso
- e) Se confirió a la CNSC, la facultad de imponer multas a los servidores públicos que incumplan las normas de carrera o las disposiciones de dicha entidad, y se estableció el procedimiento sancionatorio a seguir.
- f) Se definió el procedimiento a seguir, con ocasión de la supresión de cargos de carrera. Se reguló sobre las figuras de incorporación, reincorporación e indemnización.
- g) Se estableció el procedimiento para la notificación de la calificación de los empleados de carrera.

El Decreto 1227 de 2005, reglamentó parcialmente a la Ley 909 de 2004 y también al Decreto 1567 de 1998, que creó el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado.

En lo referente a los concursos de méritos, el mencionado decreto 1227, confirmó en el capítulo 2 la intervención de las universidades como operadoras técnicas de los concursos, redefinió las fases del proceso de selección, dotó a la convocatoria del carácter de norma rectora del concurso, y fijó los puntos mínimos que debía contener el respectivo Acuerdo de Convocatoria.

En cuanto al problema de la lentitud para culminar los procesos de selección mediante concurso de méritos, podría decirse que el máximo ejemplo es la Convocatoria 001 de 2005, que fue puesta en marcha el 6 de diciembre de dicho año y que, 8 años más tarde, es decir en 2013, todavía tenía asuntos pendientes por resolver, empleos sin proveer y situaciones jurídicas en espera de decisiones definitivas.

Por ejemplo: el 26 de junio de 2013, la CNSC expidió la Resolución 1417 mediante la cual se conformaron las listas de elegibles para los empleos 40659, Profesional Universitario y 45295, Profesional Especializado, de la planta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El 31 de mayo de 2013, la CNSC expidió la Resolución 1124, por la cual se conformó la lista de elegibles para proveer el empleo 5570, Profesional Especializado, de la planta de Ingeominas. Y así podrían enumerarse otros casos, que dan idea de la larga espera que debieron soportar los elegibles que ocuparon los primeros lugares en la lista, para quienes el concurso de méritos fue un proceso con un insólito lapso de más de 70 meses.

Indudablemente, la revisión de los concursos posteriores a la Convocatoria 001 de 2005, indica que la CNSC obtuvo importantes aprendizajes de una experiencia de tales proporciones, y que ha realizado ajustes que se ven reflejados, en una significativa reducción de tiempos. Sin embargo, ha habido situaciones de gran complejidad, que han escapado a las buenas intenciones implicadas en el esfuerzo. Una de esas ha sido la férrea oposición a los concursos, por parte de algunos congresistas o funcionarios del Gobierno y de las Entidades, pues los consideran una amenaza que dejaría sin empleo a numerosos servidores con nombramiento provisional, apadrinados por políticos o personas con cierto grado de poder.

En la literatura existente sobre el tema concreto de los factores por los cuales se retrasa notoriamente el desarrollo de los concursos es, realmente, escaso en el medio. En el año 2015, la especialista Lidia Mireya Torres Escobar, presentó el trabajo: “Propuestas de mejoramiento de los concursos para acceder a cargos de carrera administrativa en el departamento administrativo para la prosperidad social-DPS”, en el cual se analizan

algunas particularidades de la Convocatoria 320 de 2014, que abrió concurso para proveer empleos de carrera del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. En el citado estudio, se examina el aspecto procedimental del concurso, pero con la atención centrada en el hecho de que se ofrecieron 994 vacantes, cifra que preocupa a la autora, dada la posibilidad de que muchos funcionarios que están con nombramiento provisional, sean reemplazados por los elegibles ubicados en los primeros lugares de las respectivas listas.

El enfoque que tiene el estudio realizado por la señora Torres Escobar, si bien está referido al hecho concreto del concurso de méritos, no arroja mayores luces sobre la problemática planteada en la presente monografía en cuanto al retraso del proceso. No obstante, es conveniente resaltar que la investigación de la citada autora, sí hace mención de algunos puntos que se asocian a los factores retardadores de la marcha, como lo son las demandas que surgen después de la publicación de los listados, las fallas en la elaboración de las preguntas de las pruebas escritas y la falta de claridad en la definición de requisitos mínimos, como en el caso de la experiencia.

En la monografía titulada “El Derecho de Acceso a los Cargos Públicos y la Carrera Administrativa” (Arellano y Rojas, 2020), los autores plantean que las prácticas clientelistas atentan contra el derecho al empleo público y contra las normas de Carrera Administrativa. Aunque estos temas están relacionados con el problema del presente estudio, su énfasis no recae sobre los factores retardadores de la marcha de los concursos, sino sobre el hecho del acceso y larga permanencia de servidores con nombramiento provisional, como una consecuencia de cuestionables prácticas que atentan contra el mérito como principio por excelencia para el acceso al empleo público.

## **1. Elementos básicos del acceso a los empleos del sistema general de carrera.**

La categoría genérica denominada Carrera Administrativa, comprende tres tipos de sistemas de carrera denominados: Sistema General; Sistemas Especiales de Origen Constitucional; Sistemas Específicos y Especiales de Origen Legal.

El significado legal que tiene el concepto de Carrera Administrativa en Colombia, está definido en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, que dice: “es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna”

Desde un punto de vista práctico, la Carrera Administrativa es el sistema por medio del cual se regula la selección del talento o recurso humano que prestará sus servicios al Estado y que se ocupa de la permanencia y retiro del empleo, la evaluación del desempeño y la profesionalización del mencionado talento humano.

El principio del mérito es el elemento central que inspira la filosofía de la Carrera Administrativa. Está consagrado por el artículo 125 de la Constitución Política, según el cual, “el acceso, permanencia y retiro de un empleo oficial está determinado por las condiciones demostradas por el aspirante al momento del ingreso y durante la vigencia de la relación laboral. Dichas condiciones sólo pueden verificarse mediante mecanismos técnicos de administración de personal como el denominado sistema de carrera

administrativa, que considera tanto organismos como procedimientos y existe para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso al servicio así como la eficiencia de la función pública” (Consejo de Estado – Colombia, 2011)

El Sistema General de Carrera comprende los empleos relacionados en el artículo 3 de la Ley 909 de 2004, los cuales se diferencian de los empleos relacionados por el artículo 4 que corresponden a los Sistemas Específicos de Carrera Administrativa. Estos sistemas específicos han sido subdivididos en dos tipos, uno de los cuales se refiere a los Sistemas Especiales de Origen Constitucional y el otro a los Sistemas Especiales de Origen Legal.

Los Sistemas Especiales de Origen Constitucional son “sistemas técnicos de administración de personal creados por la Constitución Política para entidades que no pertenecen a la Rama Ejecutiva o creadas por la ley. No están bajo la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC” (Departamento Administrativo de la Función Pública – Colombia, 2005).

Los Sistemas Especiales de Origen Legal, son aquellos que cuentan con un régimen propio debido a la naturaleza de las entidades que los conforman, razón por la cual la ley se ha encargado de expedirles unos estatutos particulares, como ocurre por ejemplo, con la carrera docente o la carrera diplomática y consular o la carrera para contralorías de entidades territoriales. Por excepción, el acceso por concurso de méritos de algunas de estas carreras, está también sometido a la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C 285 de 2015, sintetiza y resume las siguientes categorías de la Carrera Administrativa:

- 1- El Sistema General de Carrera, que comprende una gran parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado.
- 2- Los sistemas especiales de origen constitucional, que por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente por parte del Legislador, pero bajo los principios de igualdad, mérito y estabilidad.
- 3- Los sistemas especiales de carrera de origen legal, que pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, son una manifestación de la potestad del Legislador, de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen propio.

Bajo el referente de la clasificación expuesta, es necesario resaltar que el acceso a los empleos del Sistema General de Carrera y a algunos empleos de Sistemas Especiales de Origen Legal (como la carrera docente, por ejemplo), se lleva a efecto mediante la superación de un concurso de méritos convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y que tiene sustento en el Artículo 125 de la Carta, que dispone: “Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público” (Constitución Política de Colombia, 1991).

## **2- Principales obstáculos en la puesta en marcha de una convocatoria**

La Constitución Política de Colombia dispuso en su artículo 130 que la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, es responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

A su vez, en desarrollo del mandato constitucional, la Ley 909 de 2004 dedicó el Capítulo I del Título II, a establecer la regulación de base para el desempeño de la mencionada entidad y en dicho contexto, facultó a la CNSC para establecer los lineamientos generales que deben seguirse en el desarrollo de los procesos de selección, directrices que son expedidas mediante unos Acuerdos de Convocatorias que se constituyen en normas de estricto cumplimiento para todas las partes que, de una u otra forma, intervengan en el trámite y desarrollo del respectivo concurso de méritos, cuya finalidad es la provisión de los empleos de carrera administrativa pertenecientes a las entidades del sistema general de carrera o de aquellos sistemas especiales, que la ley ubica también dentro del radio de acción de la CNSC.

### **2.1 Trámite de selección de las convocatorias. Primeros obstáculos.**

El Acuerdo 179 de 2012, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, establece la estructura de dicha entidad y determina las funciones de sus dependencias. La Comisión es un órgano colegiado con arraigo constitucional y está integrado por tres comisionados con igual investidura y jerarquía que, en conjunto, conforman la Sala Plena, que es el máximo órgano de autoridad y decisión en la entidad.

Sobre este tema, el doctor Humberto García, director de Vigilancia de Carrera Administrativa de la CNSC, explica que cada comisionado es el jefe de un Despacho



compuesto por un equipo de trabajo, con profesionales y personal técnico de diferentes ramas y disciplinas. Cada Despacho prepara y sustenta los proyectos de convocatoria que le son asignados en Sala Plena de acuerdo con una distribución por sectores y tipo de entidad que internamente ha dispuesto la Sala. Algunos proyectos corresponden a solicitudes elevadas por entidades, para que les sea adelantado un concurso de méritos, otros se tramitan por iniciativa del titular del Despacho. El proyecto es presentado a Sala Plena y sustentado por el Despacho que lo preparó y luego, al terminar el análisis y debate, los otros dos comisionados y el ponente votan y el proyecto se aprueba o rechaza por mayoría de votos. (H. García, comunicación personal. 10 de febrero de 2020)

Desde el punto de vista formal, el insumo básico para que la CNSC decida a cuales entidades les adelantará un proceso de selección del talento humano por concurso de méritos, debe ser el Plan Anual de Vacantes que elabora el Departamento Administrativo de la Función Pública, según lo establecido por la Ley 909 de 2004 en su artículo 14, cuyo texto dice: “a Función Pública le corresponde elaborar y aprobar el Plan Anual de Empleos Vacantes de acuerdo con los datos proporcionados por las diferentes entidades y dar traslado del mismo a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

La información contenida en el mencionado Plan Anual, relaciona por nivel jerárquico, el total de vacantes definitivas de Carrera Administrativa de la Rama Ejecutiva, de los órdenes nacional y territorial, asignadas en provisionalidad, encargo y sin proveer. (Función Pública, 2019)

Teóricamente, la CNSC podría tomar la información del plan y decidir en forma autónoma e independiente para cuáles entidades se adelantará concurso de méritos para la

provisión de sus empleos del sistema general de carrera. Sin embargo, las entidades no siempre están dispuestas a aceptar tal situación, lo cual hace que la práctica diste mucho del ideal teórico. El doctor José Acosta, ex comisionado-presidente de la CNSC, manifiesta que ocurre con frecuencia, que algunas entidades, a pesar de tener un significativo número de vacantes que justifica la puesta en marcha de una convocatoria a concurso de méritos, se muestran reacias a aceptar la realización del proceso. Por lo general esgrimen el argumento de no contar con los medios económicos para cubrir el costo de la fracción que deban pagar, lo cual a veces es cierto, pero hay ocasiones en las que la negativa es porque los empleos que serán incluidos en la OPEC, o sea en la oferta pública de empleos de carrera, están ocupados por servidores nombrados en provisionalidad, muchos de los cuales accedieron al empleo en virtud de intrigas y recomendaciones de políticos clientelistas, que ven con temor la posibilidad de que sus ahijados o recomendados sean desplazados de los cargos por los aspirantes que obtienen los primeros lugares en las listas de elegibles. (J. Acosta. Comunicación personal. 12 febrero de 2020)

Esta perniciosa práctica de llevar y tratar de mantener en los cargos públicos a personas que son afines a los intereses politiqueros y clientelistas de quienes tienen el poder de vincular o hacer nombramientos, es un obstáculo para la puesta en marcha de una convocatoria pues, según el ex comisionado Acosta, conlleva un alto consumo de tiempo y esfuerzos para lograr la cooperación de la entidad receptora. Los intentos por privilegiar y proteger la permanencia en el servicio de muchos empleados provisionales, han llegado a extremos como lo ocurrido con la expedición de la Ley 1033 de 2006 al prescribir en su artículo 10 que “cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el

artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando. La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran”

Indudablemente, una norma de tal naturaleza, resulta claramente violatoria del derecho a la igualdad y del principio del mérito, que inspira la realización de los concursos. Así lo entendió la Corte Constitucional al declarar inexecutable el artículo en comento, mediante Sentencia C-211 de 2007. (Corte Constitucional de Colombia, 2007)

Al analizar la información sobre la forma como se decide una convocatoria a concurso, se infiere que con dicho modo de operación se está incurriendo en un cierto nivel de improvisación por parte de la Sala Plena. Si la CNSC está revestida de la facultad para administrar la carrera y si dicha facultad implica la potestad de iniciar un concurso cuando así lo decida, podría pensarse en una planeación anticipada de cuáles convocatorias serían puestas en marcha en una determinada vigencia.

La Oficina o Grupo de Planeación de la Comisión, podría tomar la información del Plan Anual de Vacantes, para organizar unos cuadros donde, con base en el número de vacantes reportadas, se incluyan en orden decreciente a las entidades que mayor número registren y posteriormente, en la época de formulación del Plan Operativo Anual, presentar dichos

cuadros a la Sala Plena, quien a su vez establecería unos criterios para definir la oportunidad y/o conveniencia de proyectar convocatorias para determinadas entidades y con base en tales criterios, decidiría el número y cronograma de los procesos que se llevarían a efecto durante el año.

Lo anterior implica que Sala Plena, determinaría en forma anticipada cuáles convocatorias se iniciarían durante la vigencia siguiente, de tal forma que los Despachos y la Entidad, en general, tuviesen un derrotero a seguir, que les permitiera hacer los alistamientos y preparativos que sean necesarios para la feliz puesta en marcha del concurso.

## **2.2 Proyecto de convocatoria y dificultades para obtener los insumos.**

Asignada o repartida una Convocatoria a un determinado Despacho, el equipo técnico de esa dependencia inicia los estudios y alistamiento necesarios para la elaboración del proyecto. Además de contar con los datos sobre número, tipo y nivel jerárquico de las vacantes, información que posteriormente conformará la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC, el Despacho debe contar con otros insumos cuya consecución también plantea situaciones que pueden originar situaciones de retraso en el proceso. (Marlon Galvis, Abogado CNSC, comunicación personal, febrero 2020)

De lo expuesto se desprende, que hay dos elementos principalmente asociados a situaciones que obstaculizan la elaboración del proyecto de convocatoria: 1- La consecución del Manual de funciones y competencias laborales, debidamente actualizado por parte de la entidad receptora de los aspirantes seleccionados y 2- La definición del

componente financiero para solventar los diferentes costos que demanda el proceso del concurso.

### **2.2.1 Manual actualizado de funciones y competencias.**

Función Pública define al Manual de Funciones y Competencias como “una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las instituciones públicas; así como los requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de estos. Es, igualmente, insumo importante para la ejecución de los procesos de planeación, ingreso, permanencia y desarrollo del talento humano al servicio de las organizaciones públicas” (Función Pública, s.f.)

De acuerdo con los artículos 2.2.2.6.1 y 2.2.2.6.2 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 815 de mayo de 2018, la elaboración del Manual de Funciones y Competencias es responsabilidad de cada organismo o entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público y su estructura debe contener la identificación y ubicación del empleo; el contenido funcional; las competencias comunes a los empleados públicos y las comportamentales, las competencias funcionales y los requisitos de estudio y experiencia “de acuerdo con lo establecido en el decreto que para el efecto expida el gobierno nacional” (Función Pública, 2018)

La información contenida en el Manual, es entonces, un insumo indispensable para la planeación de la convocatoria, pues representa la guía y criterios para definir una gran cantidad de condiciones que deben ser incluidas en el texto del Acuerdo de Convocatoria que, tal como se afirmó en apartado anterior, es la norma que vincula a todas las partes que

intervengan o participen de algún modo u otro en el concurso, principalmente los aspirantes, que son los llamados a hacer una primera constatación de si cumplen o no con los requisitos exigidos para el empleo, antes de proceder a realizar su inscripción y cargue de información en el aplicativo que la CNSC dispone específicamente para tal efecto.

Sin embargo, de lo expresado por los doctores Acosta y García se deduce, que no siempre la CNSC cuenta oportunamente con los respectivos manuales debidamente actualizados o que, en casos más críticos, el Manual existe, pero contiene errores técnicos e inconsistencias, que obligan a los funcionarios de los equipos técnicos de los Despachos de Comisionados, a elevar solicitudes a las direcciones de las entidades para que procedan a hacer los ajustes necesarios. Una muestra que ilustra lo así expuesto, se encuentra en la mención que en la parte motiva de la Resolución 1382 de 2018 expedida por el Sena, hace dicha entidad acerca del correo electrónico que el 25 de julio de 2018, le envió la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que realizara “ajustes al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Sena, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios y normas que rigen los concursos de méritos, en el marco de la Convocatoria 436 de 2017, con el fin de evitar problemas al momento de la posesión y nombramiento de los aspirantes”(Sena, 2020)

El carácter dispendioso de la tarea de ajustar y actualizar los manuales de funciones y competencias laborales se evidencia, a manera de ejemplo, al revisar brevemente la página Web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el enlace correspondiente a “Manual de Funciones”. (ICBF, 2020). Tomando como punto de partida la Resolución 8488 del 26 de septiembre de 2013 que estableció el Manual específico de funciones y competencias laborales, se encuentran las siguientes modificaciones:

- El 9 de octubre de 2013, fue modificado para incluir equivalencias sobre cumplimiento de requisitos.
- El 21 de noviembre de 2014, fue modificado para incluir la profesión “Desarrollo Familiar”
- El 13 de marzo de 2015, se expidió un nuevo Manual para incluir empleos del nivel directivo.
- El 18 de junio de 2015, se modificó para incluir los empleos del nivel asesor y el cargo de Jefe de Oficina de Control Interno.
- El 9 de julio de 2015, se modificó para incluir nuevos ajustes sobre los empleos del nivel asesor.
- El 22 de septiembre de 2015, se modificó para ajustar los empleos del nivel Técnico y Asistencial.
- El 20 de mayo de 2016, se incluyeron ajustes a las funciones de todos los niveles, en relación con el sistema integrado de gestión.
- El 9 de junio de 2016, se modificó para adoptar las equivalencias señaladas en el Decreto 1083 de 2015
- El 5 de septiembre de 2017, se modificó para adicionar funciones a algunos empleos.
- El 13 de marzo de 2019, mediante Resolución 1818 se expidió un nuevo manual en consonancia con las disposiciones del Decreto 815 del 8 de mayo de 2018.

Nótese en este último punto, que la Resolución es de marzo de 2019, fecha que supera el plazo de 6 meses señalado por el decreto 815, para que las entidades expidieran los nuevos

manuales, es decir hasta el 8 de noviembre de 2018, lo cual indica que el cumplimiento del mandato legal se hizo efectivo 4 meses después del límite señalado por la norma.

El ejemplo tomado del ICBF, es simplemente una muestra de un hecho generalizado en diversas entidades y que representa un obstáculo para que la CNSC pueda iniciar oportunamente el trámite de una convocatoria. La modificación de una manual es tarea que según concepto del ex comisionado Acosta, resulta dispendiosa y muy dilatada en el tiempo, pues es frecuente que tal labor se delegue a personal auxiliar de las oficinas de talento humano que no siempre cuentan con el apoyo de los jefes de oficinas y dependencias para recabar la información esencial que corresponde a cada empleo y además, luego de estructurado el manual, se requiere de la expedición del acto administrativo que lo aprueba y pone en vigencia mediante la firma del jefe de la entidad, actuación que demanda una serie de revisiones previas que fácilmente pueden implicar la devolución del documento a las oficinas donde inicialmente fue preparado, todo lo cual consume una gran cantidad de tiempo (José Acosta, comunicación personal, Febrero de 2020)

Es muy probable que la situación así descrita, se esté presentando con mayor frecuencia desde mediados del año 2018, debido a la obligación de ajustar los manuales a las nuevas disposiciones contenidas en el Decreto 815 de 2018, que modificó lo que había dispuesto el Decreto 1083 de 2015, en lo referente a competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – Invima, por ejemplo, modificó el Manual en octubre de 2016 y desde dicha fecha, no se encuentra mención alguna en su página Web sobre expedición o modificación, que se haya realizado para cumplir con lo ordenado por el Decreto 815.



Y resulta algo paradójico que la CNSC, entidad obligada a dar ejemplo de cumplimiento de las normas sobre empleo público, haya efectuado la última modificación a su Manual de Funciones y Competencias, el 30 de junio de 2016, según consta en la Resolución 21545 del 30 de junio de 2016. Valga repetir que el gobierno había ordenado a las entidades y organismos del orden nacional, que en un lapso de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto 815 del 8 de mayo de 2018, modificaran y adaptaran sus respectivos manuales de funciones y competencias según las definiciones y descripciones contenidas en la norma. A la fecha actual (junio 2020), no se encuentra registro de nuevas expediciones o modificaciones en la página Web de la mencionada CNSC.

Los ejemplos anteriormente expuestos respaldan la idea de que una cosa es lo que la letra dice y otra muy distinta lo que se logra en la práctica. Ante la carencia de un insumo tan importante como lo es el Manual de Funciones y Competencias Laborales, la CNSC no puede iniciar el trámite del proyecto de convocatoria.

Podría pensarse que, para solucionar la problemática así descrita, la CNSC podría ejercer la facultad que le otorga el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, para imponer sanciones de multa a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. (Función Pública, 2017)

El hecho de que una entidad no atienda el requerimiento que la CNSC le haga para entregar oportunamente el Manual de Funciones y Competencias, configura una inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas, de las que habla la ley. Cuando una

entidad priva a la Comisión de ese indispensable recurso, está obstaculizando el cumplimiento de la obligación de planear y ejecutar las convocatorias a concursos de méritos; no obstante, la intervención para solucionar el problema estaría más en manos del gobierno, pues las entidades son sus agentes, supeditadas a sus órdenes y control y es de suponer, que los directores de los organismos deben obedecer los mandatos de su jefe. Eso es lo que teóricamente se entiende; sin embargo, desde la práctica surge el cuestionamiento de si real y efectivamente las altas esferas gubernamentales están interesadas en que los servidores públicos lleguen a los cargos, con base en sus méritos y cualidades y no en otro tipo de factores contaminantes.

Además de ocasionar retrasos a la planeación y diseño de las convocatorias, los manuales defectuosos o desactualizados generan serios inconvenientes en etapas posteriores del concurso. En capítulo posterior de la presente monografía, se hará la ilustración y análisis en torno a lo así expresado.

### **2.2.2 El problema del aseguramiento de la financiación del concurso.**

En la parte considerativa de varios Acuerdos de Convocatoria, se encuentra que la CNSC menciona la expedición de una Resolución de cobro, en la que se ordena a la entidad receptora, realizar un pago para financiar el concurso. Este hecho genera una discusión en torno a si es procedente cobrarle a la entidad una determinada suma, aun sin conocer el monto real que le corresponderá aportar, una vez haya culminado el proceso de inscripción y pago de derechos, que los aspirantes realizan para habilitar su participación en el proceso. Según el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, la entidad que requiera proveer los cargos,

deberá pagar la suma que corresponda a la diferencia entre el valor recaudado por derechos de inscripción y el cálculo que la CNSC hizo del costo total del concurso.

El tema cobra relevancia desde el punto de vista práctico, pues no es posible saber cuáles serán las cifras reales para elaborar un centro de costos confiable. Es cierto que se puede conocer con certeza, el número, nivel y denominaciones de los empleos ofrecidos y sus respectivas vacantes, pero no se puede predecir el número de aspirantes que pagarán los derechos de participación. Ante este panorama, resulta natural y comprensible la reacción de oposición o rechazo que un directivo o jefe de entidad pueda tener al cuestionar la notificación de una obligación de pagar una suma, frente a la cual no tiene plena claridad.

Sumado a lo anterior, el Decreto 051 de 2018, expedido por el presidente de la República y el ministro de Hacienda, ordena a las entidades apropiar el monto de los recursos para adelantar los concursos de méritos, lo cual aumenta el posible desconcierto del jefe de la entidad, puesto que la apropiación debe tener una base seria derivada de un cálculo de situaciones muy cercanas a la realidad, de ahí que sea necesario pensar en alternativas como las siguientes:

Adoptar formalmente la medida propuesta en 2.1 acerca de la planeación anticipada en el plan operativo, del número de convocatorias y las entidades para las cuales se realizará el concurso.

Trabajar con base en los históricos de convocatorias, para que de acuerdo con la época del año y con otras variables que probablemente sean identificadas al analizar dichos históricos, se haga una proyección detallada de costos, que posibilite establecer un valor aproximado por vacante y que sirva de fundamento para realizar los cálculos.

Expedir una Resolución de cobro en la que se establezca que el pago por parte de la entidad, estará supeditado a posteriores ajustes dependiendo de la diferencia mencionada por el artículo 9 de la Ley 1033, pero dicha advertencia debe hacerse también para asegurar que si la diferencia es a favor de la entidad, la CNSC se compromete a devolver de inmediato las sumas excedentes.

Con estas medidas así esbozadas, se lograría que la entidad al conocer que ha sido seleccionada por la Sala y al ser oportunamente notificada de su obligación de pago y de las condiciones del mismo, adelante los trámites y gestiones necesarias para la apropiación dispuesta por el Decreto 051 y cuente con la seguridad de que le serán devueltos los excedentes en caso de presentarse.

### **2.2.3 Falta de concertación con la entidad que requiere proveer los empleos.**

La revisión de diferentes Acuerdos de Convocatoria, anteriores al año de 2016, muestra que dichos actos administrativos eran usualmente expedidos mediante su aprobación en Sala Plena de Comisionados y la firma del respectivo documento por parte del presidente de la CNSC.

Por ejemplo, el Acuerdo 540 del 2 de julio de 2015, que puso en marcha la Convocatoria a Concurso de Méritos para proveer los empleos de carrera de la Superintendencia de Sociedades, fue aprobado en Sala Plena celebrada el 23 de junio de 2015 y aunque en su texto menciona que hubo concertación con la Superintendencia, el Acto Administrativo está suscrito solamente por el presidente de la CNSC.

Este hecho, de reiterada ocurrencia, es un factor que afecta notoriamente el desarrollo del concurso. Así se evidencia con lo acontecido en la Convocatoria 429 de

2016, para el Departamento de Antioquia, cuyos Acuerdos 1356 del 12 de agosto de 2016 y 1406 del 29 de septiembre del mismo año, fueron demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, producto de lo cual, el Consejo de Estado ordenó la suspensión del concurso, generando así un significativo retardo a su trámite y desarrollo.

Los argumentos de la Sala Unitaria del Consejo de Estado para ordenar la suspensión mencionada, se refieren a que los Actos expedidos están viciados de nulidad, debido al “desconocimiento de la formalidad establecida en el ordinal 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, al tener un carácter de sustancial y representar la manifestación de voluntad formadora del acto complejo” (Consejo de Estado – Colombia, 2016)

El punto en concreto es que el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, dice que la Convocatoria debe ser suscrita por la CNSC y el jefe de la entidad u organismo. Sin embargo, hay un número importante de convocatorias cuyos Acuerdos sólo están firmados por el presidente de la Comisión, hecho que contradice el espíritu de los principios de colaboración y coordinación consagrados en la Constitución Política, puesto que, de acuerdo con el Consejo de Estado, es necesario “tener en cuenta las necesidades de la entidad y la realidad financiera que presenta”, lo cual se supone que tiene cumplimiento cuando el Acto Administrativo es suscrito en forma conjunta entre la CNSC y la entidad.

La exigencia de la firma conjunta es para el Consejo de Estado, una formalidad que “no significa el desconocimiento de la autonomía en la función de administrar y vigilar la carrera administrativa otorgada por la Constitución a la CNSC, por cuanto la exigencia de la rúbrica del jefe de la entidad beneficiaria en la convocatoria, no atribuye a esta funciones propias de la Comisión, sino que constituye la garantía de que el proceso de estructuración

de la convocatoria se efectuará conforme a los principios constitucionales de colaboración y coordinación interinstitucional” (Consejo de Estado-Colombia, 2016)

Sin embargo, tras la claridad jurídica que proporciona dicho tribunal frente al tema en cuestión, la entidad puede esconder o disfrazar una negativa a la realización del concurso, materializada simplemente en la no inclusión de la firma del jefe en el Acuerdo, y así dar al traste con el cumplimiento de la misión constitucional y legal de la CNSC, pues claramente dice el Consejo que “la CNSC no puede, separadamente y sin la voluntad de la entidad reflejada en la participación en la elaboración de la convocatoria (voluntad interna) y finalmente en la firma (voluntad externa o declarada), expedir el acto de convocatoria y por ende, adelantar el proceso de selección. Al hacerlo unilateralmente, el acto nace viciado de nulidad” (Consejo de Estado-Colombia, 2016).

Ante una situación como la descrita y partiendo del principio de la buena fe, la CNSC tendría que trabajar en conjunto con la entidad, en la identificación y verificación de factores que supuestamente estén generando la negativa a suscribir la convocatoria, y una vez establecidos, hacer las respectivas propuestas para superarlos. Si la entidad no acepta o no colabora, la Comisión tiene también el recurso de acudir a diferentes instancias, para acusar directamente al funcionario renuente, por incumplimiento de la obligación de respetar y acatar los mandatos constitucionales y legales.

### **3. Selección y contratación de la universidad operadora. Posibles dificultades.**

El artículo 30 de la Ley 909 de 2004, ordena a la CNSC, adelantar los procesos o concursos de selección, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, acreditadas por la Comisión como entidades idóneas que hayan demostrado tener competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal y capacidad logística para el desarrollo de concursos.

Considerada la anterior norma desde un punto de vista práctico, implica que para decidir cuál universidad será la operadora del concurso, la CNSC debe adelantar dos procesos relacionados entre sí: uno, la acreditación de aquellas universidades que pasarán a formar parte del conjunto de posibles candidatas a ser contratadas para adelantar el concurso, y dos, la licitación pública para seleccionar la entidad contratista.

Antes de entrar a revisar algunos puntos sobresalientes de cada uno de los dos procesos enunciados, es importante anotar que cuando la Comisión inicia el trámite de selección de la universidad operadora, la Convocatoria ya está en marcha, pues su respectivo Acuerdo se encuentra publicado desde tiempo atrás, lo cual implica que el tiempo dedicado a la selección y contratación de la universidad, cuenta para el aspirante y sus expectativas de participación y pronta culminación.

La relevancia de este paso es de gran magnitud. A partir del momento de la firma del contrato, la universidad operadora pasa a ser la entidad que selecciona, responsable de todos los componentes técnicos del proceso. Es tanta su importancia, que claramente puede resumirse en esta afirmación: si no hay universidad contratada, no hay concurso.

### **3.1 Acreditación de Universidades.**

El proceso de acreditación de universidades, sufrió una complicación en el año 2015, al ser expedida la Ley 1753, denominada “Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018. Todos por un nuevo país”, pues en el artículo 134 se dispuso que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), sería la entidad operadora de los concursos y que sólo en su defecto, podría contratarse una universidad que debía ser acreditada como idónea para seleccionar personal, por el Ministerio de Educación.

Con esta nueva disposición, además de quedar supeditada a la disponibilidad del ICFES para operar los concursos, la Comisión perdió la facultad para acreditar las universidades, pues tal responsabilidad fue trasladada al Ministerio de Educación.

El brusco, intempestivo e inconsulto cambio en las reglas de juego, puso a la CNSC en una difícil situación para lograr el cumplimiento de sus obligaciones. Al respecto, el ex presidente de la CNSC doctor José Acosta, manifestó: “Esa extraña disposición del artículo 134, completamente descontextualizada e inconsulta, representaba un grave obstáculo, no sólo para la marcha y desarrollo de los concursos, sino para el funcionamiento y gestión futura de la CNSC. La Sala Plena de Comisionados, realizó varias reuniones con la directora del ICFES, para tratar de coordinar las acciones de acuerdo a lo ordenado por la nueva ley, pero tal esfuerzo fue infructuoso, pues el ICFES fue enfático en afirmar que no tenía ningún interés en ser la entidad operadora de los concursos, puesto que las actividades correspondientes al cumplimiento de su misión, lo tenían completamente ocupado atendiendo la aplicación de las diferentes pruebas a cientos de miles de estudiantes colombianos. Igualmente, los comisionados establecimos contactos con funcionarios del



Ministerio de Educación, para trasladarles la tarea de acreditar las universidades y el Ministerio expresó su total desacuerdo en recibir y asumir esas nuevas responsabilidades” (José Acosta. Comunicación personal. Febrero 2020)

La confusa situación así descrita, obtuvo alguna claridad gracias a la expedición del Decreto 413 del 7 de marzo de 2016, que facultó nuevamente a la CNSC “para tramitar hasta su culminación, las actuaciones administrativas iniciadas antes del 9 de junio de 2015, con el fin de resolver las solicitudes de acreditación de las universidades públicas y privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior, para adelantar concursos o procesos de selección de personal, con base en las reglas o condiciones que se hubieren fijado para tal efecto”

La anterior disposición permitió que, por lo menos, se continuara con el trámite de acreditación en el que se encontraban varias universidades. El hecho concreto es que actualmente en la página Web de la CNSC, aparecen acreditadas 13 universidades, en su orden:

- Universidad Francisco de Paula Santander. Acreditación vigente hasta 12/08/2022.
- Universidad Manuela Beltrán. Acreditación vigente hasta 12/08/2022.
- Fundación Universitaria del Área Andina. Acreditación vigente hasta 26/09/2022.
- Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Acreditación vigente hasta 12/08/2022.
- Universidad Libre. Acreditación vigente hasta 31/07/2022.
- Universidad CES. Acreditación vigente hasta 18/06/2022

- Escuela Superior de Administración Pública. Acreditación vigente hasta 18/06/2022.
- Universidad Nacional de Colombia. Acreditación vigente hasta 22/05/2022.
- Universidad Militar Nueva Granada. Acreditación vigente hasta 10/03/2022.
- Universidad Sergio Arboleda. Acreditación vigente hasta 17/09/2021.
- Universidad de Cartagena. Acreditación vigente hasta 17/09/2021.
- Universidad de Medellín. Acreditación vigente hasta 27/12/2020.
- Universidad de Pamplona. Acreditación vigente hasta 27/12/2020.

### **3.2 Contratación de la universidad operadora.**

Ante la negativa del ICFES para ser la entidad operadora de los concursos, la CNSC continuó con los trámites acostumbrados para contratar las universidades. El proceso de contratación de la Universidad operadora, es largo y dispendioso (como cualquier otro proceso de contratación pública en el país) y consta de pasos tales como: los estudios previos; el primer aviso de convocatoria; el proyecto de pliego de condiciones; las especificaciones y requerimientos técnicos; la carta de presentación de la propuesta; la certificación de aportes parafiscales; la manifestación de derechos de autor; la carta de confidencialidad; la carta de intención de participar en la ejecución del contrato; la presentación del equipo mínimo; la propuesta económica; el acuerdo de niveles de servicios de tecnologías; el plan de trabajo; la matriz de riesgos; los requisitos habilitantes financieros; el compromiso anticorrupción; la aceptación de condiciones establecidas; el proyecto de minuta de contrato; el segundo y tercer aviso; las respuestas a observaciones

recibidas al proyecto de pliego de condiciones; la resolución de apertura; el pliego de condiciones definitivo; las especificaciones y requerimientos técnicos; la propuesta económica final; la selección del método de evaluación económica; las evaluaciones jurídica, financiera, técnico informática y económica; la resolución de adjudicación y finalmente, el contrato. (Secop 1. 2018)

En consideración a la agilidad esperada en el desarrollo del concurso de méritos, es justo afirmar que el proceso licitatorio para la contratación de la operadora, consume un tiempo cuyo cálculo es aleatorio. Es cierto que el hecho de contar con un determinado número de universidades acreditadas, aumenta la probabilidad de respuesta a la invitación a participar que la CNSC haga, pero eso no garantiza su participación ni la culminación exitosa de la licitación. Es decir, puede ocurrir que ninguna universidad decida participar o que alguna lo haga, pero no cumpla con los requisitos y la licitación sea declarada desierta.

Una circunstancia como la descrita, representa un preocupante retardo en la marcha del concurso, pues la iniciación de un nuevo proceso de contratación bajo una nueva modalidad, contempla unos determinados requisitos en la normativa de compra pública, que consumen lapsos significativos.

#### **4. Etapa de inscripciones y cargue de documentos. Posibles problemas.**

Los Acuerdos de Convocatoria disponen que la inscripción al concurso de méritos debe hacerse por medio de la plataforma SIMO, que es la sigla de Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad. Para el ingreso a dicho sistema, el aspirante (y cualquier ciudadano colombiano) debe registrarse previamente y obtener un nombre de usuario y contraseña que lo habilitarán para el acceso.

Además del trámite de diligenciamiento del formulario para registrar los datos de identificación y localización del aspirante, SIMO proporciona la información de los diferentes empleos que componen la Oferta de Empleos de Carrera – OPEC, la cual se nutre del Manual de Funciones y Competencias Laborales, entregado oficialmente por la entidad beneficiaria del concurso.

Una vez que el aspirante ha revisado y decidido a cuál empleo se inscribirá, procede a pagar los derechos de participación, bien sea por el sistema de pagos por medio electrónico PSE, o mediante consignación directa en los bancos señalados por la Comisión. (CNSC – Colombia, 2018)

Es frecuente que, por diferentes motivos, muchos aspirantes dejen la inscripción para última hora y cuando intentan acceder, el sistema presenta dificultades ocasionadas por la gran afluencia de ingresos, (log in) pues se genera una congestión que fácilmente ocasiona largas interrupciones del servicio o lentitud en el funcionamiento, de tal forma que varias personas no logran inscribirse.

Esta situación que, en apariencia, no pasaría de ser un evento propio de nuestra cultura tendiente a la procrastinación, podría ser fuente de retrasos en la marcha del

concurso, ante el evento de que, por una falla en el aplicativo, debida a la alta concurrencia representada en la sobrecarga de accesos, la plataforma se sature y colapse e impida al aspirante obtener su inscripción. El aspirante frustrado, podría considerar el hecho como motivo para ejercer la acción de tutela contra la CNSC, pues si la regla estableció que la inscripción estaría habilitada hasta un día y hora determinados, es responsabilidad de la CNSC tomar las precauciones y previsiones tecnológicas que sean necesarias, para lograr que el plazo sea respetado en su totalidad. De ahí que la Comisión podría pensar en alargues compensatorios, proporcionales al tiempo de suspensión y hacer tal advertencia al público, en sus medios oficiales de divulgación o información.

Luego de haber seleccionado el empleo de su preferencia, el aspirante debe cargar en plataforma los soportes exigidos para la acreditación de requisitos mínimos, descritos en la Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC. Podría afirmarse que las actividades de selección del empleo y el cargue de documentos, son dos fuentes generadoras de conflictos y de retrasos en la marcha del concurso.

La errada selección del empleo podría darse cuando a pesar de que el aspirante tiene dudas acerca del cumplimiento de los requisitos mínimos para aplicar, opta por inscribirse. Por ejemplo: en el empleo cuyo número de OPEC es 79711, profesional universitario grado1, perteneciente a la Alcaldía de Rionegro del concurso convocado por el Acuerdo 1266 del 4 de marzo de 2019, se encuentra que como requisitos de estudio la OPEC enuncia: “Título profesional en disciplina académica (profesión) del Núcleo Básico de Conocimiento - NBC en: áreas administrativas, economía, contabilidad y afines, Ingeniería Industrial y afines, Sistemas, telemática y afines, Civil y afines Arquitectura,(sic) Ingeniería ambiental, sanitaria y afines, otras ingenierías, geólogo, Psicología, Sociólogo, Trabajo

Social, Derecho y afines, Comunicación Social, Periodismo y Afines Otros Programas de Ciencias de la Salud, Salud Pública, Salud Ocupacional (Seguridad y Salud en el Trabajo). Ciencias de la Educación: Educación y afines”.

Ante tal nutrida lista, un profesional ingeniero químico u otro ingeniero electrónico u otro ingeniero de multimedia, dudaría en aplicar al empleo puesto que su disciplina académica no aparece relacionada como perteneciente a los núcleos básicos de conocimiento; sin embargo, se encuentra en la OPEC que después de enunciar “Ingeniería Ambiental, Sanitaria y afines”, aparece la expresión “otras ingenierías”, con base en la cual los tres ingenieros mencionados, estarían cumpliendo con el requisito; sin embargo, queda la duda de cómo va a interpretar la situación el analista de la universidad operadora que tome la decisión de admitir o no admitir, pues por elemental lógica, habría que preguntarse sobre ¿cuál es el sentido de enunciar sólo algunas ingenierías como “ambiental, sanitaria y afines”, si inmediatamente después se abre el abanico para abarcar cualquier clase de ingeniería?

El cargue de documentos es una actividad de aparente sencillez, pero tiene implicaciones de cuidado, pues los documentos cargados y registrados en el aplicativo SIMO, son inicialmente revisados en la etapa de verificación de requisitos mínimos, para decidir la admisión o inadmisión del aspirante; pero también son evaluados en la etapa posterior de valoración de antecedentes, en la cual se asignan puntajes relativos a la educación y experiencia, calificaciones que se suman al puntaje total, que decide la ubicación del concursante en las posiciones de la lista de elegibles.

En el cargue de documentos se cometen errores que se presentan repetidamente en las diferentes convocatorias. Acorde con la información proporcionada por el abogado Marlon Galvis, algunos errores son:

- El aspirante carga un documento de identidad escaneado sólo por una cara.
- El aspirante carga todos sus documentos en un solo archivo, olvidando que cada documento debe ser un archivo diferente e independiente.
- El aspirante carga documentos mal escaneados, ilegibles o incompletos. Puede ocurrir que el documento original esté en papel tamaño oficio, pero se escaneó en tamaño carta y la copia cercenó las firmas, en la parte final de la hoja.
- El contenido de los documentos cargados, no corresponde a las exigencias establecidas en el Acuerdo de Convocatoria y en las normas sobre la materia. Por ejemplo, los certificados de trabajo no dicen claramente el nombre e identificación del trabajador, las fechas durante la cual se desempeñó el empleo o cargo, el tiempo de dedicación, si es parcial o completo, las funciones desempeñadas, nombre y firma de la persona autorizada para expedir el certificado o constancia.
- El aspirante carga documentos irrelevantes o que no corresponden a la naturaleza y especificidad de las exigencias descritas en el Acuerdo. Por ejemplo, no adjunta la certificación laboral, sino que carga la copia del contrato de trabajo o la resolución de nombramiento; o no carga el título o acta de grado que acredita sus estudios, sino que adjunta las calificaciones o el recibo de matrícula o un certificado de paz y salvo académico.
- El aspirante que ha sido contratista por prestación de servicios en una entidad estatal, no carga la certificación de ejecución del contrato con su respectiva

constancia de liquidación o terminación y las fechas del periodo de prestación del servicio, sino que adjunta la copia del contrato o las constancias de pago.

- El aspirante carga certificaciones laborales, de trabajos desempeñados en niveles jerárquicos inferiores al del nivel que tiene el empleo al cual aspira. Por ejemplo, adjunta constancias de experiencia laboral en el nivel técnico, pero el empleo es del nivel profesional.

Existen también casos especiales, que pasan la barrera de ser simples errores para convertirse en delitos. Por ejemplo, el aspirante carga documentos falsificados o que pertenecen a otras personas. Estas situaciones son graves y no sólo ameritan la exclusión del concurso, sino que pueden generar sanciones penales (Marlon Galvis. Comunicación personal. Febrero de 2020)

Con base en el análisis de los casos anteriormente relacionados, es válido afirmar que la culpa de tales errores, recae directa y exclusivamente en el aspirante y no en la universidad operadora o en la CNSC. Paradójicamente, hay más de una situación en la que el aspirante, al ser inadmitido por incurrir en un cargue defectuoso, interpone acciones de tutela con la esperanza de que un fallo ordene la admisión. El trámite de la acción y su posible impugnación, pueden generar la suspensión temporal del concurso, lo cual es muy traumático, especialmente cuando están cercanas las fechas de aplicación de las pruebas.

El siguiente caso ilustra una situación que se enmarca dentro de las consideraciones hechas en el presente numeral: El aspirante Florentino Rafael Flórez Romero, interpuso Acción de Tutela contra la CNSC y la Universidad de Pamplona, debido a que el 21 de octubre de 2013, la universidad operadora declaró que el señor Flórez no cumplía con el



requisito mínimo de experiencia, exigido para el empleo “Profesional Universitario, código 2044, grado 9, en la planta de personal administrativo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Convocatoria No. 250 de 2012”. El aspirante fue inadmitido debido a que aportó una certificación expedida por el Banco Popular, que fue declarada como folio no válido, por no corresponder a una certificación laboral.

En el escrito de la demanda, el aspirante manifestó que el documento efectivamente válido para acreditar su experiencia, era una certificación laboral expedida por el Subdirector de Talento Humano del INPEC, pero que dicho documento no lo cargó debidamente en el aplicativo, por razones de su peso en megas y que, por error, remitió otro documento.

El asunto fue conocido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, tribunal que en fallo proferido el 24 de febrero de 2014, desestimó las razones del concursante, pues consideró que su argumento “no subsana su falta de atención en el asunto, pues es evidente que antes de proceder a enviar los documentos, debió cerciorarse de que los archivos adjuntados eran los que pretendía aportar para efecto de acreditar el cumplimiento de requisitos exigidos en la Convocatoria y no otros. El actor pretendió subsanar su falta de desatención en el tema, aportando la referida certificación por fuera del decurso normal del proceso de selección, situación que, al pasarse por alto, vulneraría el derecho a la igualdad de los demás participantes que atendieron los términos y etapas del concurso en debida forma, y de contera, la normatividad que rige el concurso de méritos” (Consejo de Estado-Colombia, 2014)

Para reducir la probabilidad de que ocurran los errores referidos, podría establecerse una lista de chequeo en SIMO, en la cual se incluyan los hechos erróneos más frecuentes, seguida de una declaración expresa de que todo está en orden. Ante el evento de una tutela interpuesta por el inadmitido, esta constancia servirá para evidenciar que el solicitante pretende alegar la propia culpa a su favor, lo cual podría conducir a una pronta declaratoria de improcedencia de la tutela, dado que no es admisible acudir a dicha acción para subsanar los errores propios (Corte Constitucional- Colombia, 2001)

## **5. Verificación de cumplimiento de requisitos mínimos y posibles dificultades.**

Posterior a la expedición y publicación del Acuerdo de Convocatoria (por el cual se establecen las reglas del concurso abierto de méritos, para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa, de la planta de personal de una determinada entidad), la CNSC da inicio a la fase de inscripciones, para lo cual cuenta con el sistema SIMO, que permite al aspirante registrar sus datos de inscripción y obtener la información sobre los requisitos de estudios y experiencia, funciones a ser desempeñadas, denominación y grado del empleo, dependencia a la que está adscrito, ubicación geográfica y asignación salarial.

Los instructivos que usualmente publica la CNSC, advierten que la verificación de cumplimiento de requisitos mínimos no es una prueba, sino una etapa que debe cumplirse por mandato legal. En esta etapa se analiza la validez y autenticidad de los documentos cargados en SIMO y se verifica que evidencien, realmente, el cumplimiento de los requisitos publicados en la OPEC, que deben corresponder estrictamente a los establecidos en los Manuales de Funciones y Competencias de la respectiva entidad receptora del concurso. Las dos categorías de requisitos mínimos son la Educación y la Experiencia.

Las normas legales definen la educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. La ley establece las categorías de educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano, y educación informal.

La experiencia es el otro factor, que además de ser tenido en cuenta para la etapa de verificación de requisitos mínimos, se evalúa en la prueba de valoración de antecedentes. El Decreto 1083 de 2015, define la experiencia como “los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio” y la clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

Usualmente, en los acuerdos de convocatoria que expide la CNSC, se juntan los conceptos de “profesional y relacionada”, para referirse a la experiencia profesional adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

En los requisitos de algunos empleos suele encontrarse información que genera ambigüedad y confusión en el aspirante. Por ejemplo, en la Convocatoria 1347 de 2019, para el empleo con número de OPEC 56875, “profesional especializado grado 4”, se exige como requisito de estudio: “Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Economía; e Ingeniería Industrial y Afines. Título de Postgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo. Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley”; y más adelante se ofrece como alternativa de estudio, “Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Economía; e Ingeniería Industrial y Afines. Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley”, lo cual es exactamente igual al requisito inicial, a excepción de la exigencia del título de posgrado, situación que puede resultar confusa.

En forma semejante ocurre con el requisito de experiencia que dice: “Cuarenta (40) meses de experiencia profesional relacionada” y más adelante ofrece como alternativa de

experiencia: “Sesenta y cuatro (64) meses de experiencia profesional relacionada”. Lo así ilustrado puede visualizarse en la siguiente figura, extraída de la página Web de la CNSC:

Figura 1: Requisitos para el empleo 56875

The screenshot displays a job requisition for position 56875. At the top, there is a list of four bullet points detailing specific responsibilities or qualifications. Below this, the 'Requisitos' (Requirements) section is highlighted in blue. It lists three main requirements: 'Estudio' (Education), 'Experiencia' (Experience), and 'Alternativa de estudio' (Alternative to study). Each requirement is preceded by a small icon (a graduation cap, a document, and a graduation cap respectively). The 'Estudio' requirement specifies a professional title in administrative, economic, or industrial engineering, or a postgraduate degree. The 'Experiencia' requirement specifies 40 months of related professional experience. The 'Alternativa de estudio' requirement specifies a professional title in administrative, economic, or industrial engineering. Below the requirements, the 'Vacantes' (Vacancies) section is also highlighted in blue, showing the dependency on the 'DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS' and the location 'Municipio: Bogotá D.C.', with a total of 1 vacancy.

- 14. Desarrollar las actividades requeridas en el proceso contractual de acuerdo con su competencia y a las necesidades del área.
- 10. Articular la oferta productiva en materia de turismo, conforme al procedimiento establecido.
- 7. Promover la localización de empresas nacionales o extranjeras dentro de la Región Central, según las necesidades presentadas y los lineamientos establecidos.
- 6. Establecer alianzas con centros de pensamiento, organismos de cooperación y pares institucionales que faciliten la promoción de la región central, de acuerdo con los requerimientos de la Unidad.

**Requisitos**

- 🎓 **Estudio:** Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Economía; e Ingeniería Industrial y Afines. Título de Postgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo. Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley.
- 📄 **Experiencia:** Cuarenta (40) meses de experiencia profesional relacionada
- 🎓 **Alternativa de estudio:** Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Economía; e Ingeniería Industrial y Afines. Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley.
- 📄 **Alternativa de experiencia:** Sesenta y cuatro (64) meses de experiencia profesional relacionada.

**Vacantes**

🏢 **Dependencia:** DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS, 🏠 **Municipio:** Bogotá D.C., **Total vacantes:** 1

Ante una información de tal índole, el aspirante hace un ejercicio interpretativo que podría o no coincidir con la interpretación que más tarde hará el analista. Probablemente infiera que, si no tiene título de posgrado, puede acogerse a la alternativa de estudio siempre y cuando tenga 24 meses adicionales de experiencia relacionada; sin embargo, no existe tal instrucción en dicho sentido y el hecho de que la OPEC diga “alternativa de experiencia”, induce la idea de que se trata de una opción frente al no cumplimiento del requisito de experiencia inicialmente prescrito y no a la experiencia adicional asociada al incumplimiento del requisito de posgrado.

Esa situación aparentemente simple, tiene repercusiones en la práctica, pues ante una eventual inadmisión al concurso, es altamente probable que uno o varios aspirantes acudan a la Acción de Tutela con el argumento de que una situación ambigua generada por la administración, debe ser resuelta en forma favorable al aspirante. Existe también el riesgo de que un juez ordene suspender la marcha del proceso, mientras se resuelve la acción iniciada por el concursante.

Todo lo anterior es fácilmente evitable, si se sustituyen en la descripción de los requisitos, las innecesarias expresiones compuestas de “alternativa de estudio” y “alternativa de experiencia” por la palabra “alternativa”, seguida de la frase: “el título de posgrado puede ser reemplazado, con 24 meses de experiencia relacionada adicionales a los 40 meses inicialmente exigidos”

Similar situación se presenta con el empleo OPEC 56872, profesional universitario, grado 2, en la misma convocatoria 1347 de 2019. Nótese que, a diferencia del ejemplo anterior, en este caso no se trata de un profesional especializado, como el 56875, sino de uno universitario. Obsérvese la figura siguiente:

Figura 2: Requisitos para el empleo 56872

- 2. Diseñar e implementar el plan de capacitaciones, conforme al procedimiento definido y la normatividad vigente
- 6. Elaborar los indicadores relacionados con el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, con el fin de proponer las acciones preventivas de mejora o correctivos pertinentes, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la entidad.

**Requisitos**

📌 **Estudio:** Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Sociología, Trabajo Social y Afines; Salud Pública; y Psicología. Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley.

📌 **Experiencia:** Cuarenta y nueve (49) meses de experiencia profesional relacionada.

📌 **Alternativa de estudio:** Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; Sociología, Trabajo Social y Afines; Salud Pública; y Psicología. Título de posgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del cargo Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley.

📌 **Alternativa de experiencia:** Veinticinco (25) meses de experiencia profesional relacionada.

**Vacantes**

🏢 **Dependencia:** DIRECCIÓN CORPORATIVA, 🏠 **Municipio:** Bogotá D.C., **Total vacantes:** 1

Este caso guarda cierta similitud con el ejemplo anterior, pero difiere en cuanto a la experiencia. El requisito inicial pide 49 meses de experiencia profesional relacionada, mientras que la alternativa es de 25 meses. Lo que el aspirante está obligado a inferir es que, si no tiene 49 meses de experiencia, pero sí 25 meses o más, puede compensar los 24 meses que le faltan, si acredita un título de especialista, pero tal situación no está explicada. Las confusiones y consecuentes reclamaciones, tutelas y hasta posibles demandas, pueden evitarse sustituyendo las expresiones “alternativa de estudio” y “alternativa de experiencia” por la sola palabra “alternativa”, seguida de la frase: “Para quienes no tengan 49 meses de

experiencia, pero sí 25 o más, pueden compensar los 24 meses faltantes, acreditando título de especialización, en áreas relacionadas con las funciones del cargo”

La inclusión y relación de las profesiones consideradas válidas por la OPEC, para acreditar el cumplimiento del requisito mínimo de educación, ha sido materia de numerosos conflictos que por lo general son resueltos por actuaciones administrativas y, en otros casos, por decisión judicial. En las OPEC de algunos concursos, aparecen relacionadas unas profesiones, cuyo nombre o denominación específica, suelen ser tomados por algunos analistas en forma taxativa, de tal suerte que todos aquellos otros títulos, cuyo nombre difiera del que aparece en lista, son considerados no válidos, sin importar si en su esencia o naturaleza se refieren a una misma profesión.

Por ejemplo: En la OPEC 58986 del empleo “Instructor código 3010 grado 01” del concurso de méritos adelantado para el Sena, se estableció como requisito de estudio, el título de “Licenciatura en Biología y Educación Ambiental”.

Frente a tal requisito, el aspirante Ernesto Rafael Rocha Martelo, acreditó un título de “Licenciatura en Educación Básica, con énfasis en Ciencias Naturales y Educación Ambiental”. La falta de coincidencia exacta entre los nombres de los dos títulos académicos, propició que después de haber sido publicada la lista de elegibles, en la que Ernesto Rocha ocupó el primer lugar, la comisión de personal del Sena, solicitara a la CNSC la exclusión del elegible por incumplimiento del requisito de educación.

Para resolver la solicitud de exclusión, que en esencia se originó en el conflicto surgido entre la interpretación dada por el analista y la interpretación dada por la comisión de personal de la entidad receptora, la CNSC expidió el Auto 20192120006194 del 24 de

mayo de 2019, ordenando el trámite de una actuación administrativa cuya duración es evidentemente indeterminada. (CNSC, 2019)

En forma similar al caso anterior, la OPEC 59604 de la Convocatoria 436 de 2017-Sena, estableció como requisito de estudio para el empleo “Instructor código 3010 grado 01”, el título de “Licenciatura en Educación Física, Deportes y Recreación”. Por su parte, el aspirante Herlen Julio Ramos Ávila, acreditó el título de “Licenciado en Educación Básica, con énfasis en Educación Física, Recreación y Deportes”, el cual fue considerado inicialmente válido por el analista de la universidad y como no válido por la comisión de personal de la entidad, la cual argumentó que la denominación del empleo no coincidía plenamente con el nombre incluido en la OPEC. Para decidir la solicitud de exclusión la CNSC profirió el Auto 20192120001474 del 16 de julio de 2019, ordenando el trámite de una actuación administrativa.

Los dos casos así expuestos, son un claro ejemplo de cómo una situación de esa índole, se torna en factor que obstaculiza grave y notoriamente la marcha del concurso, puesto que el proceso se inició el 24 de julio de 2017, y 3 años más tarde, es decir en julio de 2020, el empleo 59604, se encuentra aún en espera de una decisión para ser provisto, lo cual significa que para el aspirante Ramos, la expectativa y ansiedad frente a la definición de su futuro laboral, continúan sin resolverse. (Herlen Ramos, comunicación personal, julio de 2020)

Otra complicación también frecuente en torno al requisito mínimo de educación, corresponde a la interpretación subjetiva que puede darse a la expresión “y afines”, que



sigue a una determinada lista de profesiones, contenidas en un Núcleo Básico de Conocimiento.

Un Núcleo Básico del Conocimiento, según el SNIES, es la división o clasificación de un área del conocimiento en sus campos, disciplinas o profesiones esenciales. A su vez, el “área del conocimiento”, es la “agrupación que se hace de los programas académicos, teniendo en cuenta cierta afinidad en los contenidos, en los campos específicos del conocimiento, en los campos de acción de la educación superior, cuyos propósitos de formación conduzcan a la investigación o al desempeño de ocupaciones, profesiones y disciplinas”. (SNIES, s.f.)

El Decreto 1083 de 2015, que compiló los Decretos 1785 y 2484, ambos de 2014, referidos respectivamente a las entidades de nivel nacional y territorial, establece en su Artículo 2.2.2.4.9, que “para el ejercicio de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior, las entidades y organismos identificarán en el manual específico de funciones y de competencias laborales, los Núcleos Básicos del Conocimiento –NBC- que contengan las disciplinas académicas o profesiones, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES, tal como se señala a continuación:

Tabla 1: Áreas y Núcleos de conocimiento, según el SNIES

<b>AREA DEL CONOCIMIENTO</b>	<b>NÚCLEO BÁSICO DEL CONOCIMIENTO</b>
<b>AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES</b>	<i>Agronomía</i> <i>Medicina Veterinaria</i> <i>Zootecnia</i>
<b>BELLAS ARTES</b>	<i>Artes Plásticas Visuales y afines</i>

<b>AREA DEL CONOCIMIENTO</b>	<b>NÚCLEO BÁSICO DEL CONOCIMIENTO</b>
	<i>Artes Representativas</i> <i>Diseño</i> <i>Música</i> <i>Otros Programas Asociados a Bellas Artes</i> <i>Publicidad y Afines</i>
<b>CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN</b>	<i>Educación</i>
<b>CIENCIAS DE LA SALUD</b>	<i>Bacteriología</i> <i>Enfermería</i> <i>Instrumentación Quirúrgica</i> <i>Medicina</i> <i>Nutrición y Dietética</i> <i>Odontología</i> <i>Optometría, Otros Programas de Ciencias de la Salud</i> <i>Salud Pública</i> <i>Terapias</i>
<b>CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS</b>	<i>Antropología, Artes Liberales</i> <i>Bibliotecología, Otros de Ciencias Sociales y Humanas</i> <i>Ciencia Política, Relaciones Internacionales</i> <i>Comunicación Social, Periodismo y Afines</i> <i>Deportes, Educación Física y Recreación</i> <i>Derecho y Afines</i> <i>Filosofía, Teología y Afines</i> <i>Formación Relacionada con el Campo Militar o Policial</i> <i>Geografía, Historia</i> <i>Lenguas Modernas, Literatura, Lingüística y Afines</i> <i>Psicología</i> <i>Sociología, Trabajo Social y Afines</i>

<b>AREA DEL CONOCIMIENTO</b>	<b>NÚCLEO BÁSICO DEL CONOCIMIENTO</b>
<b>ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES</b>	Administración Contaduría Pública Economía
<b>INGENIERÍA, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AFINES</b>	Arquitectura y Afines Ingeniería Administrativa y Afines Ingeniería Agrícola, Forestal y Afines Ingeniería Agroindustrial, Alimentos y Afines Ingeniería Agronómica, Pecuaria y Afines Ingeniería Ambiental, Sanitaria y Afines Ingeniería Biomédica y Afines Ingeniería Civil y Afines Ingeniería de Minas, Metalurgia y Afines Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines Ingeniería Eléctrica y Afines Ingeniería Electrónica, Telecomunicaciones y Afines Ingeniería Industrial y Afines Ingeniería Mecánica y Afines Ingeniería Química y Afines Otras Ingenierías
<b>MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES</b>	Biología, Microbiología y Afines Física Geología, Otros Programas de Ciencias Naturales Matemáticas, Estadística y Afines Química y Afines

Referencia: - Ministerio de Educación Nacional. Glosario de Términos del Observatorio Laboral para la Educación.

En el cuadro anterior se constata que la expresión “y afines”, aparece textual en los núcleos de 4 de las 8 áreas de conocimiento, y también aparece tácita en el área de Ciencias

de la Salud, pues dice: “optometría, otros programas de ciencias de la salud”, abriendo así una amplia compuerta a la interpretación del término “otros”.

Y puede afirmarse que tal expresión genera dificultades, porque induce la interpretación subjetiva que cada quien considere darle en cuanto a su significado. Un aspirante puede considerar que su profesión está dentro de la categoría “afines”, pero un analista puede estimar lo contrario y, en consecuencia, decidirá que no hay cumplimiento de requisitos e inadmitirá al aspirante.

El siguiente ejemplo ilustra la ambigüedad que puede suscitar la expresión bajo análisis: En el concepto 164411 de 2014, emitido por Función Pública, se responde la consulta de si la Ingeniería Industrial podría catalogarse como afín al Área de Conocimiento de la “Economía, Administración o Contaduría”.

Para abordar el confuso tema, Función Pública no entra de lleno en materia. sino que se detiene primero en definir los conceptos de “área de conocimiento”, “núcleo básico de conocimiento” y “disciplina académica”. Posteriormente, dice que una entidad puede modificar su manual, e incluir otros núcleos básicos que considere importantes; luego advierte que “que son las entidades públicas, de acuerdo con sus necesidades y perfiles de los empleos, quienes determinarán en sus manuales específicos de funciones y competencias laborales, los núcleos básicos de conocimiento requeridos para los empleos de sus plantas de personal” y, finalmente, para responder en concreto afirma: “el Decreto 1785 de 2014, identifica plenamente las áreas del conocimiento y los núcleos básicos que corresponden a cada uno de ellos, y es así como determina que el núcleo básico de la

Ingeniería Industrial y afines corresponde al área del conocimiento de la Ingeniería arquitectura, urbanismo y afines”. (Función Pública, 2014)

Tal como puede constatarse, el contenido de la respuesta dista mucho de ser claro, expreso y sin ambigüedad. El consultante espera que le respondan si la Ingeniería Industrial es o no afín al área de Economía, Administración o Contaduría, tal vez porque desde su concepción técnica, considere que efectivamente hay afinidad entre su profesión y las profesiones de la citada área, pero en vez de un sí o un no, lo que recibe como respuesta es que la Ingeniería Industrial pertenece al Área de Conocimiento de Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines”, es decir, algo que él ya sabía y que, precisamente, por estar descrito así en la clasificación hecha por el SNIES, generó la duda de si una profesión de un área, puede ser afín con las profesiones de otra área diferente a la suya.

Las expresiones ambiguas no son la única fuente generadora de problemas. Existen otras entre la cuales sobresale una, que retarda notoriamente el ágil desarrollo de los concursos. Se trata de la negligencia de algunas entidades para mantener actualizados sus manuales de funciones y competencias y de verificar oportunamente el registro de la información real y vigente de los requisitos mínimos que será publicada en la OPEC, lo cual da lugar a inconsistencias que obligan a hacer cambios de mucho riesgo legal y administrativo.

Por ejemplo, el 2 de octubre de 2013 el Acuerdo 464 expedido por la CNSC, puso en marcha el concurso para proveer empleos de carrera administrativa de la Contraloría de Bogotá. Las inscripciones se iniciaron el 1 de noviembre de 2013 y días después, la Contraloría envió los Oficios 51885 del 18 de noviembre y 54658 del 6 de diciembre, para

informar a la CNSC que había inconsistencias en los requisitos de los empleos “Profesional Especializado Grado 09, Opec 204603 y Técnico Operativo Grado 16, Opec 204581. La inconsistencia en el primero, correspondía al requisito de estudio, pues no fue incluida la exigencia de “título de posgrado en áreas relacionadas con las funciones del empleo”. En cuanto al segundo, se trataba del requisito de experiencia, para el cual se señaló un tiempo de “24 meses de experiencia relacionada”, cuando realmente sólo eran exigibles 12 meses.

Las inconsistencias aparecidas en la OPEC se debieron a que la CNSC copió la información que la Contraloría le envió en formato Excel y la pegó en el documento que se dio a conocer a los aspirantes; es decir, la CNSC actuó bajo la convicción de que la información recibida había sido previamente verificada y confirmada.

La manifestación tardía sobre los errores incluidos en la OPEC, representó un serio conflicto de tipo legal para tratar de subsanarlos, puesto que el Decreto 1227 de 2005, dispone en su artículo 14 que, “una vez iniciadas las inscripciones, no es posible modificar las condiciones de la convocatoria.”

Ante tal complicación, la CNSC expidió el Acuerdo 513 para dejar parcialmente sin efectos la Convocatoria, en relación con los empleos 204603 y 204581; es decir, se tomó la decisión de retirar esos dos empleos de la oferta. Aparentemente, la situación quedaba resuelta, pero había que tener en cuenta a los aspirantes que, de buena fe, habían seleccionado esos empleos, pagado los derechos y cargado documentos.

La CNSC optó, entonces, por incluir dos nuevos empleos cuyos requisitos correspondieran a la realidad y ofreció a los aspirantes la opción de usar el pago ya realizado para inscribirse en uno de los dos nuevos, siempre y cuando cumplieran requisitos

o, también podían optar por inscribirse en cualquiera de los otros empleos que continuaron vigentes, igualmente si cumplían los requisitos. Finalmente, la decisión se redujo al problema de qué hacer frente al pago ya realizado.

La reducción de este tipo de conflictos podría lograrse generando una cadena de verificaciones, tanto al interior de la entidad receptora como en los despachos de la CNSC, evitando la nociva práctica que más de un revisor tiene, de poner un visto bueno o signo de chequeo antes de la firma de su superior, sin haber realizado exhaustivamente la revisión.

## **6. Aspectos críticos en torno a las pruebas del concurso.**

En la mayoría de los concursos se aplican pruebas de competencias y de valoración de antecedentes. Algunas veces se efectúa también una entrevista y hay otros casos particulares, que requieren pruebas específicas. Por ejemplo: En el Proceso de Selección 742 de 2108 – Distrito Capital, adelantado para proveer empleos de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia que, por lo especial de su misión, requiere de un recurso humano con ciertas condiciones particulares, psicológicas y físico – atléticas, apropiadas para desempeñarse en empleos como teniente, sargento, cabo o guardián de prisiones. En cuanto a las competencias funcionales, este proceso de selección va más allá de los tradicionales cuestionarios escritos, para incorporar pruebas de ejecuciones reales, orientadas a “medir las capacidades indispensables para atender y tramitar las emergencias y los incidentes que afectan la seguridad del Distrito Capital y que son reportados a la línea 123” (CNSC, 2018)

Las pruebas de ejecuciones reales son, tal vez, la aproximación más clara a la correcta noción de competencia laboral, tal como la explican e ilustran organizaciones

internacionales como OIT/Cinterfor, en términos de estándares de competencia, conformados por unidades y criterios de evaluación referidos a desempeños reales. Sin embargo, este tipo de pruebas enfrenta una gran dificultad, debida a los grandes números de aspirantes que serían evaluados en forma simultánea y en un mismo lugar. Tal vez, años después, cuando las entidades y en especial el gobierno hayan asimilado bien el concepto de competencia, sea posible fundamentar las evaluaciones en el “saber hacer”, y no reducirlas sólo al saber.

### **6.1 Pruebas de competencias**

Dependiendo de la especificidad de un empleo, se diseñan y aplican diferentes tipos de pruebas de competencias; sin embargo, la mayoría de los Acuerdos de Convocatoria (o Acuerdos de Procesos de Selección) disponen la aplicación de los siguientes tres tipos: Prueba de competencias básicas, con carácter eliminatorio; prueba de competencias funcionales, con carácter eliminatorio; pruebas de competencias comportamentales, con carácter clasificatorio.

Las pruebas de competencias básicas se refieren a la detección de los saberes y habilidades que son necesarios para el desempeño de cualquier empleo público de carrera administrativa. Las pruebas de competencias funcionales, son el eje central de la selección, pues se refieren a verificar los conocimientos, habilidades y capacidades necesarias para desempeñar las funciones específicas del empleo al cual se aspira. Las pruebas de competencias comportamentales, que son materia de frecuentes debates, se refieren a la identificación de los siguientes elementos: 1- responsabilidad por personal a cargo; 2- habilidades y aptitudes laborales; 3- responsabilidad frente al proceso de toma de



decisiones; 4- iniciativa de innovación en la gestión; 5- valor estratégico e incidencia de la responsabilidad (Decreto 1083 de 2015)

La construcción de un instrumento de evaluación para un determinado concurso de méritos, enfrenta también los mismos desafíos técnicos de validez y confiabilidad, presentes en la construcción de cualquier prueba.

En el sentido más llano, la validez significa que el instrumento utilizado para evaluar, mide realmente lo que pretende medir, y la confiabilidad se refiere, a que los resultados obtenidos con el instrumento en una aplicación, son similares cuando se repite la aplicación a las mismas personas bajo condiciones similares a las de la primera vez.

Bajo esa delimitación conceptual, el especialista que diseña y construye una prueba para ser aplicada a los aspirantes en el concurso, tendrá que tomar como referente las competencias específicas, que son indispensables para un idóneo desempeño de las funciones del empleo, lo cual implica un detallado conocimiento de las actividades reales que el aspirante ejecutará cuando esté desempeñando el cargo. Posiblemente ese conocimiento, determine en buena medida el grado de acierto del instrumento; sin embargo, la verificación de su validez no podrá lograrse de inmediato, pues debido a las rigurosas exigencias sobre reserva, transparencia y protección contra cualquier evento contaminante, no es posible aplicar el instrumento diseñado, a nadie más que no sean los aspirantes, estrictamente ubicados en el momento y lugar precisos señalados por la CNSC o la universidad operadora.

Para una eventual validación, se requiere que el futuro servidor público despliegue en el ejercicio del cargo las competencias, que supuestamente le fueron detectadas con la prueba,

lo cual podría verse reflejado en los resultados de sus evaluaciones de desempeño, que bien podrían servir de fuente, para una investigación sobre la pertinencia y calidad del proceso de selección adelantado por la CNSC.

En cuanto a la verificación de la confiabilidad, es necesario considerar que, desde lo real, no es posible repetir la aplicación al mismo grupo en las mismas circunstancias, pues resulta obvio que cada participación de una persona en un particular concurso, es única e irrepetible.

Así entonces, el diseño y construcción de un instrumento para evaluar las condiciones del aspirante, está rodeado de múltiples aspectos que pueden originar complicaciones en el proceso. En algunos casos, los aspirantes pueden calificar las pruebas como mal elaboradas, porque consideran que sus preguntas no tienen correspondencia con las particularidades del empleo; o mal calificadas, porque las opciones de respuesta son imprecisas o erróneas; o pueden cuestionar aspectos de tipo formal, como podría ser que las preguntas estaban incompletas, o trastocadas, o que el total de puntos no corresponde al total de preguntas en relación con sus pesos particulares; o que las pruebas fueron sustraídas y conocidas antes de su aplicación; o que no se permitió al aspirante revisar las pruebas presentadas y sus resultados; o que se anuló injustamente una prueba al aspirante, y así, una multiplicidad de situaciones casi siempre asociadas a largas reclamaciones o a tutelas.

Por ejemplo, en el concurso abierto de méritos de la Convocatoria 134 de 2012, para proveer empleos de carrera administrativa, de la planta global de personal del Ministerio de Educación, la universidad operadora diseñó unas pruebas defectuosas que motivaron las quejas de 56 aspirantes que las presentaron. Dichas quejas fueron coincidentes en señalar:

- Hubo omisión de preguntas que estuviesen relacionadas con la competencia principal del empleo.
- No había correspondencia entre los reactivos y los ejes temáticos que fueron publicados en la guía de orientación.
- Había ítems con doble respuesta o sin opción de respuesta.
- Había ítems con palabras faltantes que impedían la comprensión de la pregunta
- No fueron incluidos los gráficos sobre los cuales la pregunta pedía análisis.
- En la calificación de las pruebas, fue eliminado un significativo número de ítems, causando una afectación a la validez de la prueba

Como resultado del análisis e investigación adelantada por la CNSC frente al problema, fue expedida la Resolución 2040 de 2013, que dejó sin efecto las pruebas aplicadas a los aspirantes inscritos en 6 empleos y ordenó a la universidad operadora, diseñar nuevas pruebas y repetir la aplicación. (Humberto García. Comunicación personal. Marzo 2020)

Un episodio de repetición de pruebas es un factor que alarga notoriamente el desarrollo del concurso, pues no sólo implica la cuidadosa elaboración de los nuevos instrumentos, sino toda la logística de preparación y aplicación, seguida de la calificación, reclamaciones y demás trámites, que consumen importantes cantidades de recursos y tiempo.

## **6.2 Prueba de valoración de antecedentes.**

En esta etapa del concurso, la decisión ya no gira en torno a la admisión o inadmisión del aspirante, sino a los puntos que le serán sumados de acuerdo a lo válidamente evidenciado, frente a los criterios de evaluación de cada factor de mérito. En la mayoría de

los concursos se da más valor a la experiencia relacionada y a la educación formal, que a los otros tipos de experiencia y educación existentes.

El procedimiento para la aplicación de la prueba, consiste en que el analista o analistas de la universidad operadora, examinan cada uno de los folios cargados en SIMO y los contrastan con la definición de cada criterio contenido en el Acuerdo de Convocatoria. Al final del análisis, se obtiene un puntaje que hace parte del total de la puntuación obtenida en las diferentes pruebas.

En muchos casos, la aplicación y resultados de la prueba de valoración de antecedentes son motivo de conflictos, que alargan notoriamente el desarrollo del concurso y terminan siendo resueltos por fallos de tutela. En forma similar a lo planteado para la etapa de verificación de requisitos mínimos, en la prueba de valoración de antecedentes también se trabaja con las categorías de educación y experiencia.

Cuando un aspirante considera que ha sido mal evaluado, puede presentar reclamaciones ante la CNSC o ante la entidad que esta delegue. La naturaleza de cada reclamación depende de las características del hecho y momento que las origina. Cuando se trata de inadmisiones fundamentadas en el no cumplimiento de requisitos mínimos, las normas dicen que el aspirante puede presentar su reclamación dentro de los dos días hábiles siguientes a la publicación de las listas de admitidos y no admitidos y advierten también, que dichas reclamaciones deberán ser decididas, antes de la aplicación de la primera prueba y que la decisión adoptada no admite recurso alguno.

Cuando el aspirante considera que le ha sido asignado un puntaje inferior o que ha sido mal calificado en la prueba de valoración de antecedentes, tiene la opción de presentar su

reclamación dentro de un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de los resultados.

Dentro de lo ideal, es de esperar que la respuesta a la reclamación se dé en forma justa, equitativa y dentro de un tiempo razonablemente corto; pero cuando no es así, la tardanza puede acarrear complicaciones que no sólo retrasan más el proceso, sino que generan serias complicaciones legales y administrativas. Un ejemplo que ilustra lo así afirmado, es el siguiente:

El señor Luis Carlos Rodríguez Hernández, instauró Acción de Tutela contra la CNSC y la Alcaldía de Medellín, para que esta última lo nombrara y posesionara en el empleo “Profesional Universitario grado 2, número de OPEC 45242”, en razón de haber ocupado el primer lugar en la respectiva lista de elegibles.

En un primer momento, cuando la Universidad de Pamplona, aplicó la prueba de análisis de antecedentes al señor Rodríguez, le asignó una puntuación que junto a la de las otras pruebas, lo ubicó en la posición 12 de la lista de elegibles, para un empleo que sólo tenía cinco vacantes disponibles; es decir, en la práctica, el señor Rodríguez quedaba sin chance real de ser nombrado y posesionado en dicho empleo.

Al revisar sus cálculos, el afectado encontró que su experiencia estaba mal calificada y decidió elevar la correspondiente reclamación, la cual fue respondida negativamente por la universidad operadora. Ante tal hecho, el elegible promovió Acción de Tutela en contra de la CNSC y la Universidad de Pamplona, cuyo resultado fue que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, ordenó la repetición de la prueba para verificar, frente a uno

de los criterios establecidos, si el aspirante tenía o no una experiencia válida que le representara un puntaje mayor.

La nueva valoración aplicada, modificó el resultado inicial de 66 puntos, por uno nuevo de 81.75 puntos, con el cual el elegible saltó desde la posición doce a la primera, obteniendo así el derecho a ser nombrado y posesionado en el empleo. Con fundamento en ese hecho, la CNSC modificó la lista inicial de elegibles y ante la ausencia de solicitud de exclusión por parte de la Alcaldía de Medellín, procedió a declarar la firmeza de la lista y a dar el correspondiente aviso al Municipio, para que procediera a efectuar el nombramiento y posesión del señor Rodríguez Hernández.

La complicación surgió porque el Municipio ya había expedido los Decretos de nombramiento de los 5 primeros elegibles de la lista inicial. Con la modificación aplicada, Rodríguez ocupó el primer lugar y desplazó hacia el segundo lugar a la elegible que inicialmente estaba en el primero, ésta a su vez desplazó hacia el tercer lugar a quien estaba en el segundo y así sucesivamente, hasta llegar al punto del quinto lugar, en el que estaba la señora Gloria Marulanda, que al ser desplazada hacia el sexto lugar, ya no podía estar en el empleo, puesto que las 5 vacantes sólo podían ser provistas con los 5 primeros de la lista.

Según la Sentencia proferida por el despacho que decidió la tutela, la situación de la funcionaria Marulanda que había sido nombrada mediante el Decreto 1271, reviste un serio nivel de complejidad, puesto que, para ella, se creó una situación jurídica de carácter particular y concreto, que impide revocar el decreto de nombramiento si la afectada no expresa su consentimiento. Si la señora no lo hiciere, el Municipio tendría que demandar su propio decreto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En el pronunciamiento de la Alcaldía, se planteó como solución que la señora Gloria Marulanda podía ser nombrada en el empleo 45203 que, por coincidencia, resultó desierto y que tiene las mismas características del empleo 45242. De esta manera, al ser nombrada la funcionaria en el nuevo empleo, se estaría superando el problema de la situación jurídica de carácter particular y concreto, y al mismo tiempo se cumpliría el fallo de tutela que ordenó el nombramiento y posesión de Rodríguez Hernández. Sin embargo, apareció un nuevo escollo, pues para nombrar y posesionar a la señora Marulanda, se requiere la autorización dada por la CNSC para hacer uso de la lista de elegibles. El municipio elevó la solicitud correspondiente, pero la CNSC dejó pasar el tiempo sin responder oportunamente. El resultado final fue que el Juzgado dio un plazo de 48 horas para proferir los actos para nombrar al señor Rodríguez en el empleo para el que concursó y, además, exhortó a la CNSC para que agilizara la respuesta a lo solicitado por la Alcaldía.

En otras ocasiones, la universidad operadora incurre en dualidades o ambigüedades de tipo formal, que generan valoraciones indebidas, que persisten aun frente a las reclamaciones y terminan siendo materia de decisión de algún despacho judicial, con el consecuente retraso del desarrollo del proceso.

Así sucedió con el caso de la señora Luz Viveros, a quien le comunicaron un bajo resultado en la valoración del factor de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, pues no le dieron por válidos los certificados aportados, bajo el argumento de que “no son tenidos en cuenta porque son de fechas posteriores a la fecha de corte, es decir, del 21 de junio de 2013”

Al ver que su reclamación no prosperó, la señora Viveros interpuso acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Cauca, contra la CNSC y la universidad operadora. La Sala de Magistrados encontró que el instructivo para la verificación de requisitos mínimos y la prueba de valoración de antecedentes, había establecido que “se valorará como constancia de educación para el trabajo y desarrollo humano, los cursos tomados dentro de los 5 años anteriores a la fecha establecida para la recepción de los documentos, sin aducir en ningún momento una fecha de corte diferente a la determinada para el cargue de documentos”.

Ante la dualidad de criterios, el Tribunal decidió que se debía aplicar el criterio establecido en el instructivo y no el que particularmente había dispuesto la operadora. El tribunal examinó las pruebas y obtuvo evidencia de que la fecha de cargue de documentos inició el 15 de agosto y por tanto dispuso, que los cursos realizados hasta el 14 de agosto, debían ser valorados.

En los dos casos así ilustrados, se observa claramente que el origen de los problemas radica en las fallas del analista de la universidad operadora, en el momento de aplicar los criterios de validación o valoración. Es muy recomendable que, antes de dar curso a etapas tan delicadas y complejas como las vistas, la operadora hiciera varios simulacros con la finalidad de identificar las posibles situaciones de conflicto y de ensayar procedimientos y estrategias para afrontarlas. Igualmente, es recomendable que la CNSC construya un banco de situaciones problema y sus posibles soluciones y con base en dicho material, realice unas jornadas de capacitación a los analistas de la operadora y sus respectivos apoyos.



## **7. Exclusiones de las listas de elegibles. Situaciones conflictivas relevantes.**

La conformación de la lista de elegibles y la ubicación en el primer o primeros lugares de la misma es, para el concursante, la antesala del cumplimiento de su anhelo y expectativa de lograr la vinculación a un empleo de carrera administrativa. Sin embargo, la alegría y satisfacción por haber llegado exitosamente hasta tal punto del concurso, pueden convertirse en gran frustración, acompañada de indignación, angustia y sentimientos de rabia, al ver como el éxito logrado está seriamente amenazado y a punto de naufragar.

Ese oscuro panorama se presenta, cuando después de largos meses de espera y desgaste emocional, el feliz elegible que ocupa el primer lugar en su respectiva lista, observa que no aparece publicada la declaración de firmeza que sí aparece para otras listas de otros empleos. Preocupado ante el hecho, envía derechos de petición y comunicaciones a la CNSC, preguntando sobre las posibles causas de la ausencia de firmeza y se encuentra, en la respuesta, con la terrible noticia de que la comisión de personal de la entidad a la que pertenece el empleo, ha hecho solicitud a la CNSC para que lo excluyan de la lista, es decir, para que lo eliminen del concurso.

En algunas ocasiones, felices para el concursante, la CNSC analiza los argumentos que sustentan la solicitud de exclusión y al ver que no tienen suficiente fuerza, los desestima y rechaza de plano la solicitud.

Pero en otras ocasiones, la CNSC considera que el asunto debe debatirse y ordena mediante un Auto, la iniciación de una actuación administrativa, para finalmente decidir si se excluye o no al concursante. En estos casos, la duración del concurso se extiende en

forma extraordinaria, justo en su etapa final, ocasionando una serie de traumas que no sólo afectan al aspirante, sino a su medio circundante.

El siguiente ejemplo obtenido de un caso real, ilustra lo que usualmente acontece en este tipo de situación.

El 2 de enero de 2017 la profesional Mónica María Cardona Gómez, se inscribió en la Convocatoria Pública 429 de 2016, que inició concurso de méritos para "proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas de las entidades públicas del Departamento de Antioquia"; es decir, ese 2 de enero de 2017 tuvo para la aspirante, el significado de ser la fecha de real iniciación de su proceso de selección, para competir por el empleo "Profesional Universitario Área Salud, código: 237, Grado: 2, OPEC: 35701, Denominación: 172".

Dos años y medio más tarde, el 18 de junio de 2019, la CNSC expidió la Resolución 83665, publicada el 25 de junio de 2019, para conformar y adoptar la lista de elegibles, en la cual, la aspirante ocupó el primer lugar, obteniendo así el derecho a ser nombrada y posesionada en el empleo para el que concursó. Sin embargo, el 4 de julio de 2019, fue declarada la firmeza de la lista, pero sólo para la aspirante que ocupó el segundo lugar, sin que se mencionara nada respecto a la situación de Mónica María ni de las razones por las cuales no operaba la firmeza para ella.

Preocupada por lo que estaba ocurriendo, el 9 de julio de 2019 la elegible elevó un derecho de petición a la CNSC, solicitando las razones por las cuales no hubo manifestación de firmeza respecto a su ubicación en la lista. El 22 de julio de ese año, la

CNSC le informó, que la Comisión de Personal de la Gobernación de Antioquia, había solicitado la exclusión de la lista de elegibles debido a que no cumplía con el requisito mínimo referido al título aportado en el cargue de documentos en SIMO.

Cinco meses después, el 3 de enero de 2020, la CNSC le notificó a la aspirante el Auto 19694, por el cual le fue iniciada una actuación administrativa, con el fin de analizar su situación y decidir si era o no excluida del concurso. La afectada presentó ese mismo día su derecho de defensa, en el cual expuso los argumentos para demostrar que su título académico si cumplía con el requisito mínimo de educación señalado en la OPEC.

Cuatro meses después, el 6 de abril de 2020, la aspirante elevó una queja ante la Procuraduría General de la Nación, manifestando su inconformidad por la falta de respuesta oportuna a su caso y por el perjuicio que el silencio y la ausencia de decisión le estaban ocasionando. Un mes más tarde, la Procuraduría le respondió informándole que se había requerido al representante legal de la Comisión para que diera la respuesta solicitada, y tres días después, el 11 de mayo de 2020, la CNSC profirió la Resolución 5950 decidiendo NO excluir de la lista a la profesional Cardona Gómez.

Habida cuenta de que para Mónica Cardona, su participación en el concurso registraba ya una duración de 3 años y medio aproximadamente (2 de enero de 2017 a 11 de mayo de 2020), el hecho de que por fin se hubiese declarado la firmeza de la lista en su favor, generaba una legítima expectativa por obtener su pronto nombramiento y posesión en el empleo; sin embargo, la entidad receptora no ha cumplido con su obligación legal y, por eso, el 16 de junio de 2020, la profesional elegida, tuvo que acudir a la Acción de Tutela

para que el juez ordene que se proceda al inmediato nombramiento. (CNSC-Colombia, 2016)

El análisis del caso anteriormente expuesto, conduce a concluir que los trámites asociados a la decisión de una solicitud de exclusión de lista de elegibles, elevada por las comisiones de personal, consume unos lapsos significativamente grandes en comparación con los otros pasos o etapas del concurso. Para Mónica el concurso empezó el 2 de enero de 2017 y la lista de elegibles fue publicada el 25 de junio de 2019, lapso que corresponde a dos años y medio de proceso, pero que comprendió varias etapas. Frente a esto, el sólo trámite de la actuación administrativa para decidir la solicitud de exclusión, se demoró desde el 4 de julio de 2019, hasta el 11 de mayo de 2020, lo que equivale a más del 35% del total de tiempo transcurrido desde la inscripción hasta la publicación de lista de elegibles.

Consultada la opinión del ex comisionado-presidente José Acosta, sobre las causas del demorado trámite de las actuaciones para resolver o decidir las exclusiones, manifestó que cuando una Comisión de Personal de una entidad eleva una solicitud de exclusión de un elegible, entran en juego muchos factores que bien pueden corresponder a una objetiva revisión hecha sobre los requisitos acreditados por el aspirante, así como también a errores interpretativos que los miembros de dicha comisión tengan frente a los mismos o, en el peor de los casos, a intentos corruptos por favorecer a los funcionarios que serán desplazados de los cargos cuando el elegible ganador sea nombrado y tome posesión del empleo.

Es de considerar también, que las solicitudes de exclusión son numerosas y llegan prácticamente al tiempo. Eso genera una congestión en el despacho responsable de la convocatoria y su capacidad de respuesta se desborda, pues a pesar de que se trabaja

intensamente en agotadoras jornadas, los despachos no cuentan con el suficiente número de abogados expertos en el tema, para tramitar las actuaciones y tomar las delicadas decisiones de si se excluye o no de la lista al elegible. (José Acosta, comunicación personal, junio 2020)

Lo dicho por el ex comisionado se constata fácilmente, al observar el aviso publicado por la CNSC el 30 de julio de 2019, cuando informa que han sido analizadas 1.550 solicitudes de exclusión de listas de elegibles, presentadas por la comisión de personal del Sena, en el marco de la Convocatoria 436 de 2017. Si se hace el ejercicio de considerar un número de 1500 casos a ser resueltos, en un lapso relativamente corto, teniendo en cuenta que la actuación administrativa es una especie de proceso, que incluye la debida sustentación de cada paso y la oportunidad de defensa y contradicción del aspirante incurso, se puede comprender que se requiere el trabajo de un importante número de funcionarios expertos en el tema, que lleguen a conclusiones y decisiones, justas y equitativas.

Nuevamente entra en juego, el delicado rol del analista que verifica documentos y valora antecedentes. Las universidades operadoras están en la obligación de poner al frente de tan exigente labor, a profesionales idóneos, suficientemente informados y entrenados, que garanticen la calidad de su trabajo. Más aún, la CNSC podría incluir en sus pliegos, la condición de que examinará a los analistas presentados por la universidad ganadora en el proceso licitatorio y que sólo aquellos que superen unas exhaustivas pruebas de ejecución in vivo, podrán ser autorizados para asumir esas responsabilidades.

## **8. Conclusiones y recomendaciones**

El análisis de los casos particulares ilustrados en diferentes etapas de los concursos, indican que estos son procesos largos y costosos, que generan sobrecarga de trabajo, gran desgaste emocional y participación de numerosos agentes, en especial, funcionarios de la rama judicial, que deben decidir solicitudes de amparo motivadas por la comisión de errores debidos a faltas de diligencia, coordinación y cuidado, tanto de parte de las universidades operadoras como de los aspirantes, aunque en menor escala. Los esfuerzos deben orientarse a la reducción de tiempos y costos del proceso y a la garantía de que se está entregando al servicio público, un recurso idóneo y adecuadamente calificado.

El Plan Anual de Vacantes, suministrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, debe ser el insumo básico para realizar una planeación oportunamente anticipada, acerca del número de concursos a ser desarrollados en una vigencia y de las entidades que serán las receptoras de los servidores seleccionados.

La Sala de Comisionados, con el apoyo de su equipo de planeación, podría elaborar dos escenarios, uno para las entidades del orden nacional y otro para las del orden territorial y con fundamento en el número de empleos y vacantes pendientes de provisión, podría también establecer una jerarquía de prioridades en las que se ubique un determinado número de entidades, sobre las cuales se realice un reconocimiento de sus características, particularidades e importancia, para definir unas tipologías que agrupe aquellas entidades que compartan elementos comunes y, con base en tal categorización, podría definir también, unos criterios comunes que harán parte de los Acuerdos para establecer las reglas generales de los concursos.

La decisión anticipada de cuántos concursos y para cuáles entidades serían adelantados en la vigencia del año siguiente, sería insumo para la elaboración de un plan de trabajo, que serviría de referente para todas las dependencias y equipos de trabajo de la Comisión, en orden a realizar los cronogramas, alistamientos y provisiones necesarias, para atender oportunamente las necesidades que la ejecución de los concursos demande.

Con fundamento en el plan de trabajo, se haría la distribución de los concursos a cada comisionado, quien iniciaría de inmediato los contactos y reuniones con las entidades contenidas en el plan, para tramitar la consecución de los recursos económicos, el manual de funciones y competencias, y los demás implementos inherentes al proceso de selección.

Un equipo técnico especializado en competencias laborales y gestión del talento humano, podría revisar el estado en que se encuentre el Manual de Funciones, para sugerir a la respectiva entidad, los cambios que sean necesarios en orden a lograr coherencia en los contenidos y la eliminación de las ambigüedades o inconsistencias que son la causa de conflictos y posteriores acciones de tutela, que impactan negativamente el ágil desarrollo de los concursos.

La adecuada apropiación del monto de los recursos para adelantar los concursos de méritos, implica que las entidades tengan previamente una base objetiva que permita hacer un cálculo, lo más cercano posible, a los costos reales del concurso. Para lograrlo, está la alternativa de depurar la información de los históricos de convocatorias, para que, desde sus datos, se hagan las proyecciones del valor promedio por vacante, en relación con la categoría a la que pertenezca el concurso programado.

La arraigada costumbre de dejar las cosas para última hora, es causa de las sobrecargas y saturaciones que experimentan las plataformas informáticas, cuando los aspirantes rezagados tratan de inscribirse y cargar sus documentos en las horas próximas al cierre de la etapa. Al conocer que esta es una costumbre recurrente, la CNSC debe tomar las precauciones y previsiones tecnológicas para atender la pesada demanda en dichos momentos. Además, es importante desplegar una amplia actividad de mercadeo y publicidad en las redes sociales, para invitar a los interesados a mantener revisada y actualizada en SIMO, la hoja de vida con sus correspondientes soportes y que, al seleccionar el empleo, el sistema traslade automáticamente una copia de la documentación existente, al espacio destinado para el concurso. Igualmente, si por alguna razón la plataforma salió de servicio o se puso lenta, la CNSC podría habilitar tiempos de alargue proporcionales a los lapsos de suspensión, e informar de tal medida a través de su página Web.

Es importante reducir la probabilidad de que los aspirantes cometan errores en la etapa de cargue. Además de la permanente invitación al público para que mantenga actualizada su hoja de vida en SIMO, podría establecerse una lista de chequeo en SIMO, elaborada con los errores de mayor frecuencia y acompañada de una declaración de confirmación de lo cargado. Esta medida, blindaría a la CNSC ante el evento de que el concursante se equivoque en el procedimiento y origine su inadmisión, y luego pretenda corregir su falla, haciendo reclamaciones infundadas o interponiendo acciones de tutela.

Los cambios intempestivos en la información de la OPEC publicada en la fase de inscripciones, cuando ya el concurso ha empezado, son fuente de serios conflictos que indudablemente retardan el desarrollo ágil del proceso. Para evitar tal tipo de situaciones, es



recomendable la implantación de una cadena de revisión, de la información que será publicada, tanto por parte de la entidad como de la CNSC. La idea es que quien pone su constancia de chequeo o visto bueno, haga una real verificación de que todo está en orden, antes de la publicación.

La capacitación y asesoramiento a las universidades candidatas a ser acreditadas como posibles operadores de los concursos, es vital para la reducción de los posibles errores que generan retardos. Es necesario ejecutar programas de entrenamiento con verificadores de requisitos y evaluadores de antecedentes, en condiciones simuladas pero que correspondan a hechos reales.

Es evidente que, frente al tiempo consumido en convocatorias históricas, como la 001 de 2005, la CNSC muestra un marcado mejoramiento pues ha logrado reducir en 2 o tres años los tiempos dedicados al proceso; sin embargo, está lejos todavía de llegar al límite ideal de un año o año y medio como duración máxima. Hay que redoblar esfuerzos para conseguir esa meta.

## Referencias:

Ámbito Jurídico (2019) Así fue reformado el régimen de carrera. Recuperado de:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administracion-publica/atencion-asi-fue-reformado-el-regimen-de-carrera>

Arellano, C. Rojas, R (2020) El derecho de acceso a los cargos públicos y la carrera administrativa. (Especialización Monografía) Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Ibagué

Blasco, M. Pérez, J. (2007) Naturaleza y enfoques de la investigación cualitativa.

Recuperado de <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/12270/1/blasco.pdf>

Camargo F., Mendoza R (2015). Balance de la Carrera Administrativa en Colombia.

Ponencia XX Congreso CLAD – Lima. Recuperado de Internet en

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/DA33036BD758B0310525803600551915/\\$FILE/camarsal.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DA33036BD758B0310525803600551915/$FILE/camarsal.pdf)

Comisión Nacional del Servicio Civil-Colombia, (2016) Convocatoria 429 de 2016 -

Antioquia– Acciones Constitucionales, Tutela Mónica María Cardona Gómez.

Recuperado de <https://www.cnsc.gov.co/index.php/acciones-constitucionales-429-de-2016-antioquia>

Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC Colombia. (2018) Tutorial de inscripción y pago. Archivo de video. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=HePahgqz0iY>

Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC Colombia. (2019). Información solicitudes de exclusión de Listas de Elegibles Convocatoria No. 436 de 2017. En página Web

CNSC. 31 de julio 2019. <https://www.cnsc.gov.co/index.php/436-de-2017-servicio-nacional-de-aprendizaje-sena>

- Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC Colombia (2019). Actuaciones Administrativas-433 de 2016-ICBF. En página Web CNSC. Octubre 2019. En <https://www.cnsc.gov.co/index.php/actuaciones-administrativas-433-de-2016-icbf>
- Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC-Colombia (2019) Auto 20192120006194 del 24 de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.cnsc.gov.co/index.php/actuaciones-administrativas-436-de-2017-servicio-nacional-de-aprendizaje-sena?download=28231:20192120006194>
- Consejo de Estado – Colombia (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Principio del Mérito. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2010-00015-00.pdf>
- Consejo de Estado (2013) – Colombia. Impugnación Acción de Tutela, Florentino Flórez Romero, Radicación No. 08001-23-33-000-2013-00350-01. Recuperado de <https://www.cnsc.gov.co/index.php/normatividad/jurisprudencia/fases-concurso?download=4180:ce-20130035001-requisitos-minimos>
- Consejo de Estado-Colombia (2016) Concurso de méritos Departamento de Antioquia. Suspensión provisional del Acuerdo que convoca a concurso. Recuperado de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2016-01071-00\(4780-16\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16).pdf)
- Constitución Política de Colombia (1991) Artículo 125. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Corte Constitucional de Colombia (2007) Sentencia C-211 de 2007. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20705>

Corte Constitucional de Colombia (2015) Sentencia C-285 de 2015. Recuperado de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67240>

Corte Constitucional de Colombia. (2001) Improcedencia para subsanar errores propios del accionante. Sentencia de Tutela T-028/01. Recuperado de  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-028-01.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública – Colombia. (s.f.) ¿Sabe usted qué es el manual de funciones? Recuperado de  
[https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset\\_publisher/sqxafjubsrEu/content/-sabe-usted-que-es-el-manual-de-funcione-1/28585938](https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/-sabe-usted-que-es-el-manual-de-funcione-1/28585938)

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP-Colombia (2005) Carta Administrativa – Reglamentación Ley 909 de 2004. Revista Institucional del Sector Función Pública: Departamento Administrativo de la Función Pública - Escuela Superior de Administración Pública ISSN 0120-193X - Bogotá, D.C., Mayo de 2005 No. 5

Departamento Administrativo de la Función Pública-Colombia (2014) Gestor normativo, concepto 164411 de 2014. Recuperado de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62806>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017) Gestor normativo-Acuerdo 916 de 2017 Comisión Nacional del Servicio Civil. Recuperado de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83121>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018) Decreto 815 de 2018. Recuperado de  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=86304](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=86304)

Departamento Administrativo de la Función Pública- DAPF (2018) Documento de Política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano. Pp.31.

Recuperado de

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1533244500\\_02c425ef2aa94efb164120046b9a3621.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1533244500_02c425ef2aa94efb164120046b9a3621.pdf)

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP-Colombia (2019) Plan anual de vacantes, orden nacional y territorial. Recuperado de

[https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506925/Plan\\_anual\\_de\\_vacantes.pdf/c38328b4-47d6-571a-6877-929c55e878b1?t=1562688870726](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506925/Plan_anual_de_vacantes.pdf/c38328b4-47d6-571a-6877-929c55e878b1?t=1562688870726)

Fernández, C. Baptista, P (2010) Metodología de la Investigación. Recuperado de

<http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Hernández, P. A. (2005) La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. Recuperado de Internet en <https://www.cnsc.gov.co/index.php/pedro-alfonso-hernandez-martinez>

Hernández Sampieri (2014) Metodología de la Investigación. 6 edición. McGraw-Hill. México.

Martínez Cárdenas, E. (2010) La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción.

OPINIÓN JURÍDICA, 9 (18), 107-126. Recuperado de Internet en

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/116>

Martínez Salgado (2012) El muestreo en investigación cualitativa. Recuperado de

<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a06.pdf>

Presidencia de la República – Colombia (2015). Decreto 815 de 2018. Arts.2246 a 2248.

Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86304>

Quintana, A (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. Tópicos de Actualidad. Lima: UNMSM. Recuperado de

<http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/3634305-Metodologia-de-Investigacion-Cualitativa-A-Quintana.pdf>.

Ramírez, J.M (2011) La Carrera Administrativa en Colombia, análisis y perspectivas.

Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>

SECOPI 1 (2018) Detalle del proceso de licitación pública 001 de 2018 – Comisión

Nacional del Servicio Civil. Recuperado de

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-187494>

Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena. Colombia (2018) Resolución 1382 de 2018.

Recuperado de <https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Documents/RESOLUCION-NO-1382-DE-2018-MODIFICA-PARCIALMENTE-MANUAL-DE-FUNCIONES-RESOLUCION-1458.pdf>

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES. (s.f) Glosario.

Recuperado de [https://www.mineduccion.gov.co/sistemasinfo/Mas-Novedades/234998:Glosario-Buscando-Carrera#:~:text=N%C3%9ACLEO%20B%C3%81SICO%20DEL%20CONOCIMIENTO%](https://www.mineduccion.gov.co/sistemasinfo/Mas-Novedades/234998:Glosario-Buscando-Carrera#:~:text=N%C3%9ACLEO%20B%C3%81SICO%20DEL%20CONOCIMIENTO%20)

Torres, L.M. (2015) Propuestas de mejoramiento de los concursos para acceder a cargos de carrera administrativa en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Bogotá.

Vega Merino L. (2016) Sistema de mérito a propósito de la convocatoria número 128

DIAN – 2009. Maestría tesis, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá.